Der Reichstag und der Abschluß von Verträgen, die finanzielle Verbindlichkeiten für das Reich begründen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Helmut Rieb

Referendar aus Wiesweiler

MARBURG 1933

Buchdruckerei von Joh. Hamel, Marburg-Lahn

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 25. Januar 1933.

Berichterstatter: Prof. D. Dr. Viktor Bredt.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gliederung.

§ 1. Einleitung 8

Erster Hauptteil: Die vertragliche Übernahme finanzieller Verbindlichkeiten im allgemeinen und der Reichstag

§ 2. A. Vorbemerkung und Allgemeines 8

§ 3. B. Der Einfluß des Reichspräsidenten 10

C. Die Stellung des Reichskabinetts und seiner Mitglieder sowie gewisser Reichsbehörden

§ 4. 1. Die Beteiligung von Reichsbehörden, der Ressorts und des Gesamtkabinetts 11

§ 5. 2. Die Sonderstellung des Reichsfinanzministers . . 12

§ 6. 3. Die Sonderstellung des Reichskanzlers 17

D. Die Einflußmöglichkeiten des Reichstags

§ 7. 1. Der mittelbare Einfluß auf Grund seiner allgemeinen politischen Stellung 19

§ 8. 2. Der mittelbare Einfluß auf Grund seines Ausgabebewilligungsrechts 20

§ 9. 3. Die unmittelbare Mitwirkung des Reichstags bei gewissen Verpflichtungsgeschäften 27

§ 10. 4. Die Wirkung von unter Umgehung des Reichstags abgeschlossenen Verträgen 29

§ 11. E. Die Einwirkungsmöglichkeiten der übrigen Organe und des Reichsvolks 31

Zweiter Hauptteil: Der Reichstag und der Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit finanziellen Auswirkungen

§ 12. A. Überblick und allgemeine Vorbemerkungen . . 33

B. Die Abschlußbefugnis des Reichspräsidenten und die Mitwirkung des Reichskabinetts

§ 13. 1. Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im allgemeinen 33

§ 14. 2. Die grundsätzliche Zuständigkeit des Reichspräsidenten 34

§ 15. 3. Die Mitwirkung des Reichskabinetts, insbesondere des Reichskanzlers, des Reichsaußenministers und des Reichsfinanzministers 36

C. Die Beteiligung des Reichstags
§ 16. 1. Der Umfang seines Mitwirkungsrechts 37
§ 17. 2. Die Einschaltung des Reichstags und ihre Bedeutung für Verpflichtungsgeschäfte 40
rechtliche Vollmacht
3. Die Mitwirkung des Reichstags und die völker-
§ 18. a) nach dem deutschen Verfassungsrecht . . . 42
§ 19. b) Die völkerrechtliche Beachtlichkeit landesrechtlicher Regelungen der Vertretungsmacht 44
§ 20. D. Die Mitwirkung des Reichsrats, des Reichswirtschaftsrats und des Reichsvolks 51
§ 21. Zusammenfassung und Überblick 54

Schrifttum.

Altgenug: Haben staatsrechtliche Schranken der Vertretungsbefugnis des Staatsoberhaupts völkerrechtliche Wirkung? Diss. Frankfurt 1920.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 13. Aufl. 1930; 14. verändert Aufl. I. Teil 1932.

Anzilotti: Volontà e responsabilità nella stipulazione dei trattati internazionali. Rivista di diritto internazionale. Bd. V. 1910.

Anzilotti: Lehrbuch des Völkerrechts. I. Bd. 1924. Deutsche Ausg. 1927.

Bittner: Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden. 1924.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. 1924.

Bredt: Etatrecht und Finanzwirtschaft. 1927.

Cambon J.: Der Diplomat. Deutsche Übersetzung 1928.

Dorn: Empfiehlt es sich, im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reichs und der Länder zu ändern? 1928.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs nach der Verfassung vom 11. August 1919. 1923.

Fleischmann: „Staatsverträge" in: Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. 1914 S. 504 ff.

Fleischmann: Die völkerrechtliche Stellung des Reichs und der Länder. Handbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I, § 16, S. 186 ff.

v. Frisch: „Staatsverträge", in: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Bd. II, S. 653.

Gebhard: Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches. 1. Aufl. 1932.

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. 1931.

Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. 1925.

Gorius: Das Vertragsrecht des Deutschen Reiches. in: Hirth's Annalen 1874, 1875.

Handbuch des deutschen Staatsrechts, hrsg. von G. Anschütz und R. Thoma. Bd. I. 1930; Bd. II 1932.

Hansen: Probleme der Volksgesetzgebung. Diss. Göttingen 1930.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. bearb. von P. Kurtzig. II. Bd. 1930.

Hatschek: „Staatsverträge" in: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Bd. II, S. 656 ff.

Haussmann: Die Durchsetzung des parlamentarischen Systems im Deutschen Kaiserreich. Diss. Heidelberg 1927.

Heckel: Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen. in: Handb. d. Staatsrechts. Bd. II § 87, S. 358 ff.

Heckel: Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes. Handb. d. Staatsr. Bd. II § 88 S. 374.

Heckel: Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags. Handb. d. Staatsrechts. Bd. II § 89, S. 392 ff.

Heffter-Geffcken: Das europäische Völkerrecht der Gegenwart 1888.

Heilborn: Der Staatsvertrag als Staatsgesetz. Arch d. öffentl. Rechts. Bd. 12, S. 141 ff (1897).

Heilborn: System des Völkerrechts.

Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. 1927.
Hold-Ferneck: Lehrbuch des Völkerrechts. Bd. I 1930, Bd. II 1932.
Jellinek, W.: Verfassung und Verwaltung des Reichs u. d. Länder. 1925.
Jerusalem: Welche Bedeutung haben zwischenstaatliche Verträge für die innerstaatliche Gesetzgebung? Gutachtenband des II. Deutschen Juristentages in der Tschechoslowakei 1925, S. 133 ff.
Jessen: Der vollkommene Haushaltsplan. 1929.
Jèze: Allgemeine Theorie des Budgets, übersetzt von Neumark 1927.
Kelsen: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. 1920.
Kraus: Die Wilson-Punkte. in: Die deutsche Nation 1920.
Kraus: Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten (Staatsverträge, Krieg und Frieden). Handb. des Staatsr. II § 86 S. 341 ff.
Kühnemann: Haushaltsrecht und Reichsetat. Finanzrechtliche Zeitfragen Bd. 4 (1930).
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I—IV. 5. Aufl. 1911—1914.
Lichnowsky, Graf Michael: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Diss. Göttingen 1929.
Lufft: Das Problem des „außerordentlichen Haushalts". Vierteljahresschr. f. Steuer- und Finanzrecht. 2. Jg. 1928, S. 181 ff.
v. Martens-Bergbohm: Völkerrecht.
Meier, Ernst: Über den Abschluß von Staatsverträgen. (Anhang von Gneist) 1874.
Mende: Der Einspruch des Reichsrats gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz und seine Behandlung durch den Reichstag. JW 1925 S. 2419.
Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. bearb. von G. Anschütz. 1919. (zit. Meyer-Anschütz).
Mook: Vom Kreditwesen des Reichs. Finanzrechtliche Zeitfragen, Bd. III, 1930.
Neumark: Der Reichshaushaltsplan. 1929.
Nikrens: Der Abschluß von Staatsverträgen nach der Verfassung vom 11. August 1919. Diss. Halle 1925.
Nippold: Der völkerrechtliche Vertrag. Bern 1894.
Pistorius: Sollen die Grundsätze über Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs und der Länder geändert werden? DJZ. 1928 Sp. 1121.
Pitamic: Die parlamentarische Mitwirkung bei Staatsverträgen. Wiener Staatswissenschaftl. Studien 121 (1914).
Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928.
Poetzsch-Heffter: Organisation und Geschäftsform der Reichsregierung. Handb. d. Staatsr. Bd. I § 44, S. 511 ff.
Poetzsch-Heffter: Ein Konflikt in der Gesetzgebung. DJZ. 1925. Sp. 1543.
Pohl: Völkerrecht und Außenpolitik in der Reichsverfassung, Heft 26 der Völkerrechtsfragen (1929).
Pohl: Wahl, Amtsdauer und persönliche Rechtsstellung des Reichspräsidenten. Handb. d. Staatsr. Bd. I § 41, S. 467 ff.
Pohl: Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten. ebd. Bd. I § 42, S. 482 ff.
Raab: Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924. 1929.
Reichard: Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden. Berlin 1929.
Reinhardt: Grundfragen der deutschen öffentlichen Verschuldung 1929.

v. Ribbeck: Der Kaiser, der Reichspräsident und der Präsident der Vereinigten Staaten. 1930.
Saemisch: Das Staatsschuldenwesen. Handb. d. Staatsrechts Bd. II § 92 S. 435 ff.
Salomon: Die parlamentarische Zustimmung zu Staatsverträgen nach geltendem Völkerrecht. Diss. Frankfurt a. M. 1925.
v. Schanz: Art. „Budget" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. III, S. 84.
Schliffke: Die Bedeutung von Willensmängeln beim Abschluß von Statsverträgen. Diss. (Masch.-Schr.) Königsberg 1922.
Schmitt, C.: Verfassungslehre. 1928.
Schulze-Wagner: Die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dez. 1922, mit Erläuterungen. 2. Aufl. 1926.
Schwarz: Formelle Finanzverwaltung. 1907.
Seligmann: Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge. Grünhuts Zeitschrift Bd. 20 (1893).
Spangenberg: Ersparnismöglichkeiten auf dem Wege des Haushaltsrechts. Reich und Länder Bd. II, Jg. 1928/29. S. 70.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. I 1924.
Stier-Somlo: Allgemeine Kennzeichnung (des Reichstags). Handbuch d. Staatsrechts Bd. I § 34, S. 385—86.
Stier-Somlo: Übersicht über die Zuständigkeiten des deutschen Reichstgs. ebda. Bd. I § 37 S. 407 ff.
Tatarin-Tarnheyden: Die Verfügung über das Staatsvermögen, ebd. Bd. II § 91 S. 417 ff.
Tezner: Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge. Grünhuts Ztschr. Bd. 20 (1893).
Thoma: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems. Handb. d. Staatsrechts Bd. I § 43 S. 503 ff.
Thoma: Das Reich als Demokratie. ebd. Bd. I § 16, S. 186 ff.
Wenzel: Juristische Grundprobleme. 1922.
Wolgast: Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes. Arch. d. öffentl. Rechts. NF. Bd. 5 S. 1 ff.
Zorn: Artikel „Budgetrecht" in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. III, S. 118.

Einleitung.

§ 1.

Die hier angestellte Untersuchung soll ergeben, inwieweit der Reichstag auf den Abschluß von Verträgen Einfluß gewinnen kann, die finanzielle Auswirkungen haben. Dabei muß gelegentlich wohl auf das Verhältnis der einzelnen Reichsorgane zueinander eingegangen werden; denn aus ihrer gegenseitigen Abhängigkeit voneinander, besonders aus ihrer Stellung zum Reichstag, ergibt sich für letzteren oft auch dort eine mittelbare Einwirkungsmöglichkeit, wo er nicht unmittelbar zuständig ist. Auf eine vollständige Wiedergabe wissenschaftlicher Streitmeinungen und Lehren, die nur mittelbar eine Bedeutung für den hier behandelten Fragenkreis haben, mußte verzichtet werden, wenn der Rahmen dieser Arbeit innegehalten werden sollte.

Die Zweiteilung erwies sich als notwendig, weil die Reichsverfassung durch Art. 45 für die völkerrechtlichen Verträge eine besondere Regelung getroffen hat. Die weitere Gliederung mußte nach der Zuständigkeit der einzelnen Reichsorgane vorgenommen werden, weil eine solche nach Vertragsarten häufige Wiederholungen und Verweisungen notwendig nach sich gezogen hätte.

ERSTER HAUPTTEIL.

§ 2.

Die vertragliche Übernahme finanzieller Verbindlichkeiten im allgemeinen und der Reichstag.

A. Vorbemerkung und Allgemeines.

Wie schon betont, ist die Übernahme finanzieller Verbindlichkeiten durch völkerrechtlichen Vertrag in einem zweiten Hauptteil behandelt. Die Reichsverfassung enthält keine unmittelbaren Bestimmungen über den Abschluß sonstiger Verpflichtungsgeschäfte. Zu erwähnen ist hier lediglich, daß Geldmittel im Wege des Kredits nur unter besonderen Voraussetzungen beschafft werden sollen und daß eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen dürfen (Art. 87 RV). Dagegen enthält die Reichshaushaltsordnung in der Fassung, die sie durch die Bekanntmachung des Reichsfinanzministers vom 14. April 1930

(RGBl. II S. 693) auf Grund des Abänderungsgesetzes vom 8. März 1930 (RGBl. II S. 31) erhielt, eine Reihe von Vorschriften, die vor allem die Zuständigkeit zum Abschluß der genannten Geschäfte regeln, aber nur das haushaltsrechtliche Verhältnis, nicht dasjenige zwischen den abschließenden Vertragsparteien betreffen. Besonders angeführt ist die Veräußerung von Gegenständen, die im Eigentum des Reichs stehen (§ 47), die Beteiligung an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 48), dazu Bürgschafts-, Gewähr- und andere, ähnlichen wirtschaftlichen Zwekken dienende Verträge (§ 45c), solche über Bauten (§§ 45, 30a) sowie die Bewilligung von Besoldungen (§ 36) usw. Eine Reihe von allgemeinen Bestimmungen für alle Vertragsarten unterscheiden nach der Höhe der erforderlichen Mittel (§ 45a), der Dauer der Leistungsverpflichtungen (§ 45b) und der Art der zu verwendenden Ausgabemittel (§ 45d). Dazu kommen Vorschriften über den Abschluß von Verträgen mit Beamten des betreffenden Ressorts oder Behördenkreises (§ 49) und für solche, die im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossen sind und ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren (§§ 45d Abs. III; 45c Schlußsatz). Außerdem beschäftigt sich die Reichshaushaltsordnung mit Haushaltsüberschreitungen usw. und stellt den Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel auf.

Da eine Kenntnis der Entstehung und Feststellung des Reichshaushaltsplans für das Verständnis späterer Erörterungen notwendig ist, sei sie hier vorausgeschickt, um eine Unübersichtlichkeit anderer Teile der Arbeit zu vermeiden. Der Haushaltsplan wird für jedes Rechnungsjahr, das mit dem 1. April beginnt und mit dem 31. März abschließt (§ 2 RHO), und zwar vor Beginn desselben durch ein Gesetz festgestellt (Art. 85, II RV). Zur Sicherung einer rechtzeitigen Feststellung sind bestimmte Zeitpunkte vorgeschrieben, bis zu denen gewisse Anmeldungen zu seinem Entwurf eingereicht sein müssen (§§ 4, 7, 8 RWB; §§ 19, 20 Abs. II, 128 RHO), bzw. letzterer dem Reichsrat und dem Reichstag vorgelegt werden soll (§ 22 RHO). Die Aufstellung des Entwurfs zum Haushaltsplan ist eine der Hauptaufgaben des Reichsfinanzministers; ihm senden die einzelnen Stellen ihre „Voranschläge", nämlich Zusammenstellungen der in dem betr. Geschäftsbereich zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben (§ 2 Nr. 2 RWB; § 19 RHO) ein. Eine Verpflichtung hierzu besteht neben den einzelnen Reichsministerien für das Büro des Reichspräsidenten, den Präsidenten des Reichstags, den Rechnungshof, den Reichssparkommissar und die Reichsschuldenverwaltung. Innerhalb der einzelnen Verwaltungsbereiche werden die Zusammenstellungen von unten nach oben in einer bestimmten Reihenfolge abgegeben (§ 3 RWB) und dann von den genannten Spitzenbehörden bzw. dem Ressortminister eingereicht. Auf Grund der

so geschaffenen Unterlagen stellt der Reichsfinanzminister dann den Entwurf eines Gesamtplans auf (§§ 20 RHO, 10 RWB). Dieser unterliegt dann der Beratung und Beschlußfassung des Reichskabinetts ,der sog. „Feststellung" (§ 21,I RHO). Damit wird er zur Gesetzesvorlage und geht den allgemeinen Weg der Gesetzgebung, wobei freilich die Soll-Vorschriften über die Termine (§ 22 RHO) und die rechtzeitige Feststellung (Art. 85, II) möglichst zu wahren sind[1]).

§ 3.

B. Der Einfluß des Reichspräsidenten.

Die Stellung des Reichspräsidenten ist für die Untersuchung nur von Bedeutung, soweit sie ihm Zuständigkeiten hinsichtlich des Abschlusses von Verpflichtungsgeschäften einräumt oder einen mittelbaren Einfluß auf denselben gewährt. Eine unmittelbare Beteiligung des Reichspräsidenten bei der Übernahme von Verbindlichkeiten ist nirgends vorgesehen.

Dagegen eröffnet ihm seine allgemeine politische Stellung die Möglichkeit mittelbarer Einwirkung. Besonders zu erwähnen ist hier sein Notverordnungsrecht (Art. 48), das in unserem politischen Leben eine große Bedeutung erlangt hat. Dazu kommt noch sein Einfluß auf das Reichskabinett, infolge seiner Befugnis, den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die übrigen Reichsminister zu ernennen und zu entlassen (Art. 53 RV), und die Möglichkeit, den Reichstag aufzulösen (Art. 25 RV). Den Höhepunkt seiner Machtstellung, der ihn zu einem dem Reichstag gleichgestellten Organ machen kann[2]), stellt die Bildung sog. Präsidialkabinette dar. Starke Hemmnisse und Bindungen können sich freilich aus der Verantwortlichkeit der Mitglieder des Reichskabinetts gegenüber dem Reichstag (Art. 54 RV) und dem Gegenzeichnungserfordernis (Art. 50 RV) ergeben. Viel wird davon abhängen, inwieweit das Gewicht seiner Persönlichkeit ihm gestattet, die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen, die Wählerschaft zu beeinflussen und so den Reichstag unter Druck zu halten[3]). Zu erwähnen ist noch, daß gewisse Ansprüche des Reichs gegen Beamte, Angestellte und Arbeiter nur von ihm oder mit seiner Ermächtigung niedergeschlagen werden dürfen (§ 53 RHO). So kann er wenigstens insofern unmittelbar für finanzpolitische Maßnahmen Bedeutung erlangen.

---

[1]) Vgl. hierzu Kühnemann, Haushaltsrecht u. Reichsetat. S. 103 ff, 107 ff.
[2]) Vgl. Heinrich Pohl, Handbuch des Staatsrechts Bd. II § 41, insbes. die Abschnitte I, IV u. V und das dort angegebene Schrifttum.
[3]) Vgl. Bredt, Der Geist der deutschen Reichsverfassung S. 137 ff, 176 ff, insbes. S. 181-82.

§ 4.

C. Die Stellung des Reichskabinetts und seiner Mitglieder sowie gewisser Reichsbehörden.

1. Die Beteiligung von Reichsbehörden der Ressorts und des Gesamtkabinetts.

Die doppelte Abhängigkeit des Reichskabinetts[4]) von dem Reichspräsidenten einerseits, dem Reichstage andererseits kann sich dann nachteilig für seine selbständige Handlungsfähigkeit auswirken, wenn sie dahin führt, daß das Kabinett zum bloßen Vertrauensausschuß eines der beiden herabsinkt. Sie kann ihm freilich auch die Bedeutung des Vermittlers und so eine Machtstärkung bringen. Diese allgemeinen Feststellungen geben den Maßstab dafür ab, ob und inwieweit das Reichskabinett und seine Mitglieder von ihren Befugnissen, bei der Übernahme von Verpflichtungen mitzuwirken, tatsächlich einen freien und selbständigen Gebrauch machen können.

Die Zuständigkeit gewisser Reichsbehörden, der einzelnen Ministerien und des Gesamtkabinetts zum Abschluß von Verpflichtungsgeschäften mußte getrennt behandelt werden. Die Notwendigkeit dazu ist dadurch begründet, daß die Reichsverfasssung für die innere Organisation des Reichskabinetts keines der Systeme, die in der Entwicklungsgeschichte erkennbar sind, völlig übernommen hat[5]).

Die Zuständigkeit der einzelnen Ressorts ist grundsätzlich bestimmt durch Art. 56 Satz 2 RV. Innerhalb der vom Reichskanzler bestimmten Richtlinien der Politik (Art. 56 Satz 1 RV) leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung. Das gilt auch, soweit nicht die besonderen Ausnahmen, welche in den folgenden Abschnitten erwähnt sind, zutreffen, für die Übernahme von Verbindlichkeiten. Jedes Ministerium oder eine ihm unterstehende Verwaltungsbehörde im Rahmen der Zuständigkeit, die ihr der innere Aufbau ihrer Organisation zuweist, ist daher grundsätzlich zum selbständigen Abschluß von Verträgen, die dem Geschäftsbereich angehören, berechtigt. Eine gleiche Stellung haben auch die selbständigen Reichsbehörden wie das Büro des Reichspräsidenten, das Reichstagspräsidium usw. Die Zahl der unmittelbaren Reichsverwaltungsorganisationen ist nicht sehr groß und ihre Zuständigkeit zum Abschluß von Verträgen ist nicht sehr bedeutsam, wenn man von der dem Reichsfinanzminister unterstehenden

---

[4]) Der Deutlichkeit halber ist in der Arbeit die Bezeichnung Reichskabinett für die Reichsregierung i. e. S. (Art 52 RV) verwandt.

[5]) Vgl. Bredt a. a. O. S. 182 ff; Poetzsch-Heffter, Handb. d. Staatsrechts II § 44 S. 519 ff.

Verwaltung und der weitgehend verselbständigten Reichsbahn und Reichspost absieht. Der Notwendigkeit einer gewissen Selbständigkeit der Behörden und Ressorts ist dadurch Rechnung getragen, daß im Interesse einer reibungslosen Abwicklung der Verwaltungstätigkeit und ihrer Wirtschaftlichkeit die laufenden und ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehrenden Verträge (§§ 45b, III; 45 c) in manchen Fällen von gewissen noch zu erwähnenden Abschlußerschwerungen befreit sind[6]).
schiedenen Gründen ergeben. Das ist der Fall, wenn, wie beispielsweise bei einer Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits oder bei einer Sicherheitsleistung (Art. 87 Satz 2 RV) dem Abschluß eines Vertrages die Vorlage eines Gesetzentwurfs vorausgehen muß, wenn es sich um Maßnahmen handelt, für welche die Reichsverfassung oder ein Gesetz es vorschreiben, oder bei Meinungsverschiedenheiten über Geschäfte, die den Bereich mehrerer Ministerien berühren (Art. 57 RV). Gerade letzteres wird durch die finanzielle Bedeutung der hier behandelten Verträge und die damit gegebene Berührung des Finanzressorts dem Gesamtkabinett eine große Bedeutung für die Übernahme von Verbindlichkeiten geben. Im gleichen Sinne wirkt sich die noch zu behandelnde Änderung der Stellung des Reichsfinanzministers aus, insbesondere sein Widerspruchsrecht. Die Zuständigkeit des Gesamtkabinetts hat § 18 Geschäftsordnung der Reichsregierung auf weitere Fälle ausgedehnt. Darüber hinaus besteht selbstverständlich auch noch die Möglichkeit, jede weitere Frage von Bedeutung seiner Beratung zu unterwerfen. Dazu muß noch auf seine Befugnis und Verpflichtung hingewiesen werden, allgemein für die Schließung von Verträgen einheitliche Grundsätze aufzustellen (§ 46, II RHO). Dieselben werden das Ausschreibungsverfahren (§ 46 RHO) und Ausnahmen von ihm sowie die allgemeinen Vertragsbedingungen enthalten müssen[7]).

§ 5.

2. Die Sonderstellung des Reichsfinanzministers.

Die Zuständigkeit des Reichsfinanzministers ist unmittelbar nach den Bestimmungen der Reichsverfassung auf die Verwaltung seines Geschäftsbereichs gemäß den oben erörterten Bestimmungen beschränkt. Freilich wird schon dadurch ein gewisser Teil der Verträge für das Reich seiner unmittelbaren Abschlußbefugnis unterliegen. Darüber hinaus aber müßte eigentlich eine Möglichkeit gegeben sein, daß er, der ja in erster Linie zur Leitung der Finanzpolitik des Reichs berufen und für sie verantwortlich

---

[6]) Schulze-Wagner, Die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dez. 1922 mit Erläuterungen, § 8 Anm. 4.

[7]) Schulze-Wagner § 46 Anm. 3; Kühnemann a. a. O. S. 101.

ist, auf alle Maßnahmen, welche Rückwirkungen auf die Reichsfinanzen haben können, einen entscheidenden Einfluß gewinnt. Dieser Notwendigkeit war nicht damit Rechnung getragen, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und anderen unmittelbar zuständigen Reichsministern über deren Pläne das Reichskabinett angegangen werden konnte (Art. 57 RV). Damit wurde die Finanzwirtschaft des Reichs davon abhängig, ob der Reichsfinanzminister die Mehrheit der Kabinettsmitglieder von der Berechtigung seines Standpunkts zu überzeugen vermochte. Bei der weitgehenden Rücksichtnahme parlamentarischer Minister auf Wünsche und Forderungen bewilligungsfreudiger Parteien war die Wahrscheinlichkeit groß, daß er überstimmt wurde (Art. 58 RV), auch wenn er im Interesse des Reichs handelte.

Schon zu einer Zeit, da das Parlament Ausgaben noch nicht allein herbeiführen konnte, sondern der Zustimmung der Regierung oder des Landesherrn bedurfte, hatte man erkannt, daß der Finanzminister in Fragen der Finanzpolitik eine starke Stellung haben müsse. Obwohl im konstitutionellen Preußen keine einseitige Abhängigkeit des Kabinetts von der Volksvertretung gegeben war, wie sie heute in weitem Maße durch Art. 54 ermöglicht ist, neigten schon damals die einzelnen Ressorts dazu, neue Ausgabenotwendigkeiten zu schaffen, auch wenn es auf Kosten der sie nicht unmittelbar angehenden Staatsfinanzen ging. Hier wurde durch eine Kabinettsordre vom 15. II. 1852 ein Riegel vorgeschoben. Beschlüsse des Statsministeriums, durch die neue Ausgaben herbeigeführt wurden und denen der Finanzminister glaubte nicht zustimmen zu dürfen, wurden für ihn erst bindend, wenn der König ihnen zustimmte[8]). Auch die neue preußische Verfassung enthält die Bestimmung, daß der Finanzminister Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben zustimmen muß (Art. 67, II). Darüber hinaus geht ein Beschluß des Staatsministeriums vom 12. November 1920. Beschließt das Staatsministerium in irgendeiner Frage gegen die Stimme des Finanzministers, so steht diesem ein Widerspruchsrecht zu mit der Folge, daß er in einer nochmaligen Abstimmung nur dann unterliegen kann, wenn sämtliche übrigen Minister gegen ihn stimmen[9]).

Im Reiche brachte die Reichshaushaltsordnung vom 21. Dezember 1922 (RGBl. 1923, II S. 17) weitgehende Änderungen in der Stellung des Finanzministers, die durch ihre erwähnte Neufassung noch weiter ausgeführt wurden. Neben ihm erhielt auch der Reichskanzler einen bedeutenden Einfluß. Neben dem Gedanken der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit war hier noch die

[8]) Wortlaut bei Glum: Die staatsrechtl. Stellung der Reichsregierung usw. S. 50. Vgl. Bredt, Etatrecht und Finanzwirtschaft S. 36 ff.

[9]) Glum a. a. O. S. 50; Bredt, Etatrecht ... S. 41 u. Anm.

Erwägung maßgebend, daß eine Einzelperson leichter für bestimmte Maßnahmen verantwortlich zu machen sei als eine Personenmehrheit. § 128 RHO faßt die Vorschriften, die die Zuständigkeit des Reichsfinanzministers für die einzelnen Fälle verschieden regeln, aus Gründen der Übersichtlichkeit zusammen. Danach kann man grundsätzlich drei Arten der Mitwirkung unterscheiden. Für eine Reihe von Maßnahmen ist er mit einem endgültigen Widerspruchsrecht ausgestattet, in anderen sind die Bestimmungen der Art. 57, 58 RV in weitgehendem Maße zu seinen und des Reichskanzlers Gunsten eingeschränkt, und schließlich bleibt in anderen die allgemeine Regelung der Reichsverfassung in Kraft.

Das endgültige Widerspruchsrecht des Reichsfinanzministers erstreckt sich in der Hauptsache auf Aufgaben, die unmittelbar und so überwiegend Sache seines Ressorts sind, daß die Möglichkeit einer Anrufung des Reichskabinetts ausgeschaltet werden konnte, ohne daß darin ein Verstoß gegen den Sinn der Art. 57, 58 RV zu sehen wäre[10]). Es kann sich in bestimmten Fällen auf die Übernahme finanzieller Verpflichtungen beziehen. So sind Verträge, durch die das Reich zu Auszahlungen über ein Rechnungsjahr hinaus verpflichtet werden soll (§ 45b Abs. I u. II RHO) sowie Bürgschafts-, Gewähr- und andere, ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienende Verträge (§ 45c) von seiner Zustimmung abhängig, soweit sie sich nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung halten und ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren (§ 45b Abs. III, § 45c Schlußsatz). Er kann Verpflichtungen des Reichs zur Leistung außerordentlicher Ausgaben und zur Verausgabung von Beträgen, die bei übertragbaren Ausgabebewilligungen am Schluß des Rechnungsjahres noch nicht verwendet sind und deren anderweitiger Verwendung er nicht bereits zugestimmt hatte (§ 30, II RHO), widersprechen (§ 45d). Soweit es sich bei Verpflichtungsgeschäften nicht um Maßnahmen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung handelt, vermag er dadurch, daß er in den „Voranschlägen" der zuständigen Ressorts zum Etatentwurf (§ 19) die entsprechenden Veranschlagungen ändert oder fortläßt, allgemein ein endgültiges Hindernis zu schaffen oder eine Entscheidung des Gesamtkabinetts herbeizuführen.

Weit bedeutsamer, und zwar weil sie einen umfassenderen Kreis von Geschäften erfaßt, ist die in § 21, III RHO getroffene Änderung der Bestimmungen über die Beschlußfassung des Gesamtkabinetts[11]). Bedenken, daß diese Vorschrift verfassungsändernder Natur und daher unter Umständen nicht rechtsgültig sei,

[10]) Vgl. Schulze-Wagner § 128 Anm. 1.
[11]) Vgl. Glum a.a.O. S. 39 ff.

sind unberechtigt[12]). Wie der Reichstagspräsident auf Grund einer Anfrage im Haushaltsausschuß betonte, wurde die gesamte Reichshaushaltsordnung in der ursprünglichen Fassung mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit angenommen[13]). Für die Neufassung war das nicht erforderlich. Macht der Reichsfinanzminister von einem ihm eingeräumten Widerspruchsrecht gegen einen Kabinettsbeschluß Gebrauch, so muß dieser wiederholt werden. Bei der zweiten Beschlußfassung kann er nur unterliegen, wenn der Reichskanzler gegen ihn stimmt. Das Recht, einen Widerspruch mit der geschilderten Wirkung zu erheben, hat der Reichsfinanzminister zunächst für den Fall, daß das Kabinett eine Änderung oder Streichung, die er in einem Voranschlag einer Reichsbehörde vornimmt, durch Beschluß aufheben will, und zwar, wenn es sich um Fragen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung handelt (§ 20, I RHO). Dasselbe gilt für Abweichungen von den Anmeldungen des Reichstagspräsidenten und des Rechnungshofs, die der Reichsfinanzminister auf jeden Fall dem Kabinett ausdrücklich mitteilen muß (§ 21, I RHO). Auch in einer Reihe weiterer in § 128 RHO aufgeführter Fälle steht ihm dieses Widerspruchsrecht zu. Darüber hinaus hat § 32 der Geschäfts-O. d. Reichsreg. vom 9. Mai 1924 diese Befugnis erweitert auf jede Beschlußfassung über eine Frage von finanzieller Bedeutung. Besonders durch die letztere Bestimmung, die zwar unmittelbar nur den Reichskanzler hinsichtlich der Leitung der Geschäfte des Reichskabinetts verpflichtet (Art. 55 RV), ist die Möglichkeit für letzteres, Verpflichtungsgeschäfte abzuschließen, ohne daß der Reichsfinanzminister mitwirkt, fast als ausgeschlossen anzusehen.

Über die so gegebenen Einwirkungsmöglichkeiten hinaus hat der Reichsfinanzminister auch noch Befugnisse, die ihm eine Überwachung der Reichsverwaltung im Interesse der Finanzpolitik gestatten. Mittelbar wirkt sich in diesem Sinne schon die Verpflichtung der Ressorts und Behörden aus, ihre Anmeldungen zum Entwurf des Haushaltsplans zu bestimmten und endgültigen Terminen einzureichen (§§ 19, 20, II, 128 Satz 4 RHO; §§ 4, 7 RWB) und dieselben mit Erläuterungen zu versehen (§§ 8, 12 RHO). Dazu aber kommt, daß der Reichsfinanzminister in die einzelnen Ministerien zeitweise Beauftragte abordnen kann, denen auf ihr Verlangen von den Etatreferenten des betreffenden Amtes alle von ihnen für erforderlich erachteten Auskünfte zu erteilen sind. Er kann verlangen, daß alle Maßnahmen, die finanzielle Bedeutung haben können, erst getroffen werden, wenn sein Beauftragter zu-

---

[12]) Vgl. Bredt, Etatrecht . . . S. 40 ff.

[13]) Prot. zur 201. Sitzung des Haushaltsausschusses des Reichstags S. 3 und 4 sowie Sten. Ber. d. Reichstags 1922 S. 9360 c.

gestimmt hat oder die Angelegenheit durch entsprechendes Benehmen des zuständigen Ministers mit ihm selbst geregelt ist. Sieht er von der Bestellung besonderer Beauftragter ab, so kann er fordern, daß einzelne Beamte der Reichsministerien verpflichtet werden, ihm über Vorgänge in ihren Ministerien, soweit sie von finanzieller Bedeutung sind, zu berichten. Diese Beamte behalten ihren bisherigen Aufgabenkreis bei und bleiben dem zuständigen Reichsminister unterstellt. Sie müssen von dem Reichsfinanzminister Weisungen entgegennehmen hinsichtlich der Verwaltung von Einnahmen und Ausgaben, und zwar mit der Maßgabe, daß bei abweichender Weisung des zuständigen Reichsministers und des Reichsfinanzministers der Beamte wohl die Weisung des ersteren befolgen, aber den letzteren benachrichtigen muß. (Beschluß der Reichsregierung vom 13. Oktober 1923)[14]). Die sonst zu anderen Zwecken eingesetzten Haushaltsreferenten in den obersten Reichsbehörden und die Haushaltsdezernenten in den ihnen unmittelbar unterstellten Behörden haben die Ressorts hinsichtlich der Innehaltung dieses Beschlusses der Reichsregierung zu überwachen[15]).

Nimmt man zu den bereits erwähnten noch die weiteren Befugnisse des Reichsfinanzministers, beispielsweise, daß er Grundsätze aufstellen kann für die Ausführung von Leistungen vor der Gegenleistung (§ 28 RHO), daß er bei Haushaltsüberschreitungen (§ 33 RHO), bei der Abänderung von Verträgen (§ 50 RHO), bei der Stundung von Leistungen an das Reich (§ 51), dem Erlaß von Vertragsstrafen (§ 52), der Niederschlagung von Fehlbeträgen (§ 53) usw. mitzuwirken berufen ist, hinzu, so wird man eine erhebliche Stärkung seiner Stellung hinsichtlich des Abschlusses von Verpflichtungsgeschäften für das Reich feststellen dürfen. Ein nochmaliger Überblick ergibt, daß er in den Fällen des endgültigen Einspruchsrechts geplante Maßnahmen anderer Instanzen verhindern kann, daß sein Recht, die erschwerte nochmalige Beschlußfassung des § 21, III RHO herbeizuführen, diese Möglichkeit auf alle Geschäfte und Maßnahmen von finanzieller Bedeutung ausdehnt, falls der Reichskanzler sich bei der zweiten Abstimmung seiner Ansicht anschließt. Dazu kommt noch seine unmittelbare Zuständigkeit für die in seinen Geschäftsbereich fallenden Verpflichtungsmaßnahmen. Die ihm außerdem gegebene Möglichkeit, die finanzielle Seite der Tätigkeit der Reichsministerien zu überwachen, verhindert, daß von letzteren Verpflichtungen ohne sein Wissen eingegangen, er so vor vollendete Tatsachen gestellt und bei der Entscheidung über die Aufnahme der daraus erwachsenden Ausgabetitel in den Reichshaushaltsplan gebunden

[14]) Vgl. Schulze-Wagner § 26 Anm. 4.
[15]) Schulze-Wagner § 26 Anm. 5.

ist. Freilich gibt ihm diese weitgehende Stärkung seines Einflusses nur die Möglichkeit, Ausgabeplänen anderer Organe der ausführenden Gewalt entgegenzutreten. Der Notwendigkeit, gegen den Reichstag in dieser Richtung ein Gegengewicht zu schaffen, die sich aus der gegebenen Rücksichtnahme vieler Parteien auf die Notlage oder auf Wünsche ihrer Wähler und die daraus folgende Bewilligungsfreudigkeit ergibt, konnte überhaupt nicht durch die Stärkung der Stellung eines Ministers oder des Reichskanzlers vollkommen entsprochen werden, solange der Reichstag seinen Beschlüssen durch ein Mißtrauensvotum Nachdruck verleihen kann[16]). Freilich kann der Reichsfinanzminister auch in dieser Hinsicht eine Bedeutung erlangen, wenn er persönlich den Reichstag von der Unsinnigkeit eines Beschlusses überzeugen kann, oder wenn letzterer auf Grund der allgemeinen politischen Lage gegenüber dem Reichspräsidenten und -kabinett im Nachteil ist.

Mit dieser Einschränkung kann man in der entscheidenden Mitwirkung des Reichsfinanzministers bei nahezu allen Verpflichtungsgeschäften des Reichs einen Versuch zur Sicherung des Grundsatzes sehen, daß die Reichsmittel sparsam und wirtschaftlich zu verwalten sind (§ 26, I, 1 RHO). Gerade in ihrer neuen Form, und wenn man sie mit der Stärkung des Reichsfinanzministers und Reichskanzlers in Zusammenhang bringt, wird man diese beiden Mitglieder des Kabinetts als Hauptadressaten dieser Bestimmung ansehen müssen. Im übrigen gibt ihm seine jetzige Stellung erst den Einfluß, der seinem Ressort sinngemäß zustehen muß. Daß daneben der Verwaltung für gewisse regelmäßig wiederkehrende Verträge freie Hand gelassen wurde (§§ 45 b Abs. III; 45c), entsprach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Rechtsgeschäfte, wie z. B. die Beschaffung von Bürobedarf, die Regelung der Müllabfuhr bei reichseigenem Grundbesitz in den Haushaltsplan aufzunehmen, hätten diesen zu unübersichtlich und umfangreich gestaltet, dazu die Bewegungsfreiheit der Verwaltung zum Schaden ihrer Wirtschaftlichkeit zu sehr eingeengt. Freilich dürfte hier eine Prüfung über das Vorliegen der Voraussetzungen infolge der Ausnahmenatur der Vorschriften von Fall zu Fall zu erfordern sein[17]).

§ 6.

3. Die Sonderstellung des Reichskanzlers.

Dem Reichskanzler gibt die Reichsverfassung bereits die Möglichkeit, im Rahmen des Kabinetts eine führende Stellung einzunehmen. Er ist es, der die Richtlinien der Politik bestimmen soll (Art. 56 RV), der den Vorsitz in dem Kabinett führt und seine Ge-

[16]) Bredt, Etatrecht. . . S. 41 ff.
[17]) Vgl. Schulze-Wagner § 8 Anm. 4.

schäfte leitet (Art. 55 RV), dessen Stimme bei den Abstimmungen des Kollegiums den Ausschlag geben kann (Art. 58) und auf dessen Vorschlag seine Mitarbeiter ernannt und entlassen werden (Art. 53 RV). Diese besondere Machtstellung vermochte sich freilich solange nicht auszuwirken, als die Bildung des Reichskabinetts noch in der Hauptsache eine Frage der parlamentarischen Blockbildung war[18]). Die Richtlinien wurden hier als ein Einigungsprogramm der an der Kabinettsbildung beteiligten Personen aufgestellt, die Ministersätze nach dem Gewicht der beteiligten Gruppen verteilt und die ausgleichende Funktion der Kabinettsbeschlüsse wurde oft ersetzt durch Verhandlungen der Parteien[19]). Eine Zurückdrängung dieses übersteigerten parlamentarischen Einflusses auf die Tätigkeit des Kabinetts, wie sie vor allem unter der Präsidentschaft Hindenburgs erfolgte, wirkte sich zu Gunsten einer Wiederbelebung der Rechte des Kanzlers aus. Freilich besteht auch hier wieder die Gefahr, daß er auf die Bestimmung der einzelnen Minister den Reichspräsidenten tatsächlich zu starken Einfluß nehmen läßt, wenn auch eine Rechtspflicht hierzu nicht besteht (Art. 53 RV).

Die ihm gegebenen Befugnisse sichern ihm einen Einfluß auf die personelle Zusammensetzung des Kabinetts. Er kann durch die Aufstellung der Richtlinien dem Gesamtkabinett und den einzelnen Ressorts gewisse Grundlinien für ihre Tätigkeit vorzeichnen. Ihm und nicht dem Kollegium wird man die Befugnis zusprechen müssen, darüber zu bestimmen, ob eine Meinungsverschiedenheit zwischen mehreren Reichsministern dem Kabinett zur Beschlußfassung zu unterbreiten ist, oder ob er sie selbst zu entscheiden hat, weil sie die Richtlinien der Politik betrifft[20]). Ist der durch diese Vorrechte ermöglichte besondere Einfluß des Reichskanzlers auf die Führung der Reichsgeschäfte, wie wir bereits andeuteten, durchaus abhängig von der tatsächlichen politischen Machtverteilung zwischen Kabinett, Reichspräsident und Reichstag, so gilt das nicht für die Auswirkung der folgenden Berechtigung. Wie wir bereits bei der Darstellung des Einflusses des Reichsfinanzministers sehen, ist dem Reichskanzler durch § 21, III RHO die Möglichkeit gewährt, bei der zweiten Beschlußfassung des Kabinetts über Maßnahmen, gegen die der Reichsfinanzminister einen Widerspruch erhoben hat, allein den Ausschlag zu geben. Hierdurch ist der Abschluß von Verpflichtungsgeschäften, für welche das Kabinett und seine Mitglieder zuständig sind, neben dem des Reichsfinanzministers von seinem Willen abhängig. Auf Grund

[18]) Vgl. dazu Poetzsch-Heffter, Hdb. d. St. R. II S. 519 ff.

[19]) Bredt, Der Geist . . . S. 177 ff: Poetzsch-Heffter a.a.O. S. 511 ff; ders. Vorbem. 2 vor Art. 41 ff Anm. 1 c zu Art. 56; Jahrb. d. öff. Rechts 13, 164 ff.

[20]) Poetsch-H. Anm. 1 c zu § 56.

dieser Berechtigung erreicht er zwar nicht ganz die Stellung des alten Reichskanzlers, der der Vorgesetzte der sog. Staatssekretäre, wie die Ressortleiter hießen, war. Doch war diese Stellung und eine vollkommene Beherrschung aller Ressortgeschäfte schon Bismarck kaum möglich und für seine Nachfolger ausgeschlossen. So stellt sich die neue Regelung wohl als ein Fortschritt dar, insbesondere weil sie die ausgleichende Funktion, die seine unmittelbare Tätigkeit behindern würde, dem Gesamtkabinett überträgt (Art. 58, 57 RV)[21]). Beiden ist hiermit eine vollkommene Schlüsselstellung aber auch eine entsprechende Verantwortung auferlegt.

§ 7.

D. Die Einflußmöglichkeiten des Reichstags.

1. Der mittelbare Einfluß auf Grund seiner allgemeinen politischen Stellung.

Wie die Geschichte der ersten Jahre, die das neue Verfassungsrecht galt, besonders deutlich zeigt, hat der Reichstag eine weitgehende Möglichkeit, auf die ausführende Gewalt Einfluß zu nehmen. Infolge seines Rechtes, einem Reichskabinett oder einzelnen seiner Mitglieder sein Vertrauen zu entziehen und den Reichspräsidenten so zur unbedingten und unbefristeten Entlassung zu zwingen (Art. 54 Satz 2 RV)[22]), kann das Kabinett fast zu seinem bloßen Vertrauensausschuß herabsinken. Das war besonders bei den sog. Koalitionskabinetten der Fall. Aber auch ein Präsidialkabinett, mit dem man den Gedanken einer möglichst starken Ausschaltung des Reichstags verbindet, bedarf mindestens seiner Duldung („Tolerierung"). Am geringsten wird der politische Einfluß des Reichstags dann sein, wenn seine ausschlaggebenden Parteien eine Neuwahl zu fürchten haben und deswegen dem zur Auflösung bereiten Reichspräsidenten nicht zu widerstreben wagen. Die Reichsverfassung läßt durchaus die Möglichkeit offen, daß der Reichstag einerseits die Exekutive fast ganz beherrschen kann oder daß andererseits der Reichspräsident in Zusammenarbeit mit einem ihm ergebenen Kabinett ihn weitgehend ausschalten kann.

Nimmt man dazu, daß der Reichstag ein Recht zur Gesetzesinitiative hat, so besteht in Anbetracht der Tatsache, daß jedes Kabinett bis zu einem gewissen Grade von ihm abhängig ist, eine Möglichkeit für ihn, bestimmte Maßnahmen zu veranlassen oder gar zu erzwingen, und so auch den Abschluß von ihm gewünschter Verpflichtungsgeschäfte. Das bedeutet unter Umständen bei der starken Abhängigkeit jeder Volksvertretung von Wünschen und Stimmungen der Wählerschaft eine Gefahr für die Finanzgebarung des Reichs. Wie schon oben betont wurde, konnte diesem Übel-

[21]) Bredt, Der Geist . . . S. 183.
[22]) Anschütz, Anm. 6 und 7 zu Art. 54.

stand auch nicht durch eine Machtverschiebung innerhalb des Reichskabinetts abgeholfen werden. Doch vermag die starke Stellung von Kanzler und Finanzminister sich im Rahmen eines Präsidialkabinetts auch gegenüber dem Reichstag auszuwirken.

§ 8.

2. Der mittelbare Einfluß auf Grund seines Ausgabebewilligungsrechts.

Kann sich schon der geschilderte allgemeine politische Einfluß des Reichstags dahin auswirken, daß er den Abschluß von Verträgen durch das Reichskabinett verhindern kann, so ist das noch vielmehr der Fall bei seinem Recht, die Ausgabemittel zu bewilligen (Art. 85, III,1). Bei entsprechenden Bewilligungsrechten früherer Zeit handelte es sich auch darum, daß Standes- oder Volksvertretungen der übermäßigen finanziellen Belastung durch die Regierung entgegentreten konnten. Die Stellung des Reichstags bei der Feststellung des Haushaltsplans, in dem die Ausgabebewilligungen enthalten sind, ist durch das Erfordernis der Gesetzesform (Art. 85, II) gesichert. Freilich kann der Reichspräsident auch hier auf Grund seines Notverordnungsrechts eingreifen. Der Reichstag hat demgegenüber die Möglichkeit, die Aufhebung der Verordnung zu verlangen (Art. 48 Abs. III Satz 2), doch werden ihm oft die Hände gebunden oder eine spätere Aufhebung insofern nutzlos sein, als sich getroffene Einzelmaßnahmen nicht mehr rückgängig machen lassen. Über diese negative Möglichkeit hinaus kann der Reichstag auch Abänderungen des Entwurfs mit der Wirkung beschließen, daß Ausgabemittel neu eingestellt oder bereits vorgesehene erhöht oder sonst verändert werden (Art. 85, IV)[23]). Damit der Reichstag die Möglichkeit hat, bei der Feststellung des Haushalts die Notwendigkeit von Maßnahmen, welche Ausgaben herbeiführen, bereits im voraus zu überprüfen, sind eine Reihe von Grundsätzen des Haushaltsrechts, die früher größtenteils bereits tatsächlich angewandt wurden, durch zahlreiche Vorschriften festgelegt worden.

a) Hier ist zunächst der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zu nennen[24]). Er ist verfassungsmäßig festgelegt durch Art. 85, I RV, nach dem alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen. § 7 RHO wiederholt ihn und § 69, I legt ihn noch genauer fest durch die Bestimmung, daß Ausgaben weder vorweg von Einnahmen abgezogen, noch Einnahmen auf Ausgaben angerechnet werden dürfen. Man unterscheidet die Möglichkeiten eines Brutto- und eines Nettoetats. Im Nettoetat erscheinen die Einnahmen, um

[23]) Kühnemann S. 109 ff; Heckel, Hdb. d. Staatsr. II § 89 S. 398.
[24]) Kühnemann S. 33—42; Heckel, Handb. II § 88 S. 379.

die Kosten ihrer Erhebung und Bewirtschaftung verkürzt, die Ausgaben werden so veranschlagt, daß die mit ihnen in wirtschaftlichem Zusammenhang stehenden Einnahmen abgezogen sind. Dagegen werden im Brutoetat alle Einnahmen und alle Ausgaben in ungekürzter Höhe ungetrennt veranschlagt. Für den Haushaltsplan des Reichs gilt das Bruttoprinzip, wie sich aus § 69, I RHO klar ergibt; dazu kommen noch weitere Bestimmungen, die besondere Fälle regeln. Ausgabemittel für Sondervermögen und Anleihen sowie für eine etwaige Inanspruchnahme aus Sicherheitsleistungen sind in ausreichender Höhe einzustellen (§§ 9, 8b RHO). Fehlbeträge müssen im nächsten Haushaltsplan erscheinen (§ 75 RHO). Mehrausgaben sind überplanmäßig oder als Vorgriffe nachzuweisen sowie nicht verwendete Mittel grundsätzlich zu hinterlegen (§ 75RHO). Bei strenger Durchführung dieser Grundsätze ergibt sich daraus ein klares Gesamtbild und eine bessere Möglichkeit, Gelegenheiten für Sparmaßnahmen zu erkennen; auch wird dadurch Eigenmächtigkeiten der Verwaltung vorgebeugt[25]). Immerhin beweisen die §§ 69, II; 70, 71, II besonders aber § 15 RHO, daß dieser Grundsatz nicht lückenlos durchgeführt ist.

b) Als weiterer Grundsatz ist der der Spezialität zu erwähnen[26]). In sachlicher Hinsicht bringt er eine Bindung des Reichskabinetts an die Bestimmungen des Haushaltsplans über Zweck und Ansatz jedes Titels (§ 6, II) mit sich; er ist grundsätzlich auch nach seiner zeitlichen Bedeutung in § 30 RHO zum Ausdruck gekommen. Nur wenn die Zweckbestimmung der Ausgabemittel aus dem Haushaltsplan klar zu ersehen ist, kann er vollkommen durchgeführt und eine Bindung der Verwaltung erreicht werden. Zu diesem Zwecke dienen die Bestimmungen, welche Erläuterungen zu gewissen Ausgaben vorschreiben, z. B. zu allen „einmaligen" und „außerordentlichen" sowie sämtlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahre (§ 8 RHO). Die „Erläuterungen" stehen in einer besonderen „Erläuterungsspalte" des Haushaltsplans, und oft werden noch besondere Anlagen („Denkschrift", „Übersicht", „Nachweise") hinzugefügt. Sie dienen im allgmeinen nur zur näheren Begründung der Zweckbestimmung und sollen dem Reichsrat und Reichstag die sachgemäße Prüfung und die Beratung der Ausgabetitel erleichtern[27]).

Ausnahmen vom Grundsatz der Spezialität bestehen für die gegenseitig deckungsfähigen Ausgabemittel (§ 31 RHO) und für den wesentlich bedeutsameren Fall der Haushaltsüberschreitung. In Fällen eines unvorhergesehenen dringenden Bedürfnisses darf der Lauf der Staatsmaschine nicht zu Gunsten eines unumgeh-

---

[25]) Kühnemann S. 33.
[26]) Kühnemann S. 58—77.
[27]) Schulze-Wagner § 8 Anm. 1.

baren und unbeschränkten Ausgabebewilligungsrechts des Reichstags zum Stocken gebracht werden wie z. B. bei Hochwasserschäden, plötzlichem Ansteigen der Arbeitslosenziffer[28]). Für diesen Fall lassen sich Überschreitungen des Haushalts nicht verbieten. Um aber als Folge eine Erschütterung des finanziellen Gleichgewichts zu vermeiden, ist der Reichsfinanzminister hier mit einer besonderen Verantwortung belastet und eine weitgehende Haftbarkeit von zuständigen Beamten vorgeschrieben worden (§ 33 RHO). Um diese Ausnahmen auf das Mindestmaß zu beschränken, sind Überschreitungen für bestimmte Fälle verboten worden (§ 30, II RHO). Für die außerordentlichen Ausgabemittel war das schon aus dem Grunde unbedingt notwendig, da sie aus Anleihemitteln zu decken sind und der Anleihebedarf des Reichs durch ihre Überschreitung ohne die vorgeschriebene Zustimmung des Gesetzgebers erhöht werden kann. Sinngemäß muß das Verbot auch auf die Bewilligung von Besoldungen und Dienstbezügen angewandt werden, da sich nur so deren besondere Erwähnung (§ 36, I RHO) erklären läßt[29]). Wesentliche über- und außerplanmäßige Ausgaben, nämlich solche über 10 000 RM, sind vierteljährlich dem Reichstag mitzuteilen (§ 33, I, 3). Dem Reichstage ist eine nachträgliche Genehmigung durch § 83 RHO vorbehalten. Die Praxis hat für Fälle, in denen weder die Einbringung eines Nachtragsetats möglich noch eine Ermächtigung des Kabinetts zu selbständigem Vorgehen gegeben ist, eine dahingehende Lösung gefunden, daß der Haushaltsausschuß die Verwaltung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben ermächtigen kann. Sie wendet dieses Verfahren, das sich als eine Zwischenlösung kennzeichnen läßt, in weitem Maße an. Es stellt für die Exekutive eine Entlastung dar, ist zwar, richtig beurteilt, weder eine Zustimmung noch eine nachträgliche Genehmigung des Reichstags, verpflichtet aber seine Fraktionen moralisch zur Erteilung einer solchen[30]).

Der Vermerk „künftig wegfallend", den der Reichstag auch gegen den Willen des Reichskabinetts Ausgabetiteln hinzufügen kann, enthält ein Verfügungsverbot für die Zeit nach dem Eintritt der Voraussetzungen für den Wegfall (§ 35 RHO). Die besondere Art der Haushaltsüberschreitung, die als Vorgriffe bezeichnet werden, müssen im nächsten Jahre abgesetzt werden (§ 30, III).

c) Soll das gewaltige Zahlenmaterial des Haushaltsplans überhaupt für eine Beratung in Reichstag und Reichsrat und das Verständnis der Öffentlichkeit geeignet sein, so muß er eine klare Erkenntnis der Finanzlage des Reichs ermöglichen. Daraus ergibt

---

[28]) Kühnemann S. 61.
[29]) Schulze-Wagner § 36 Anm. 4.
[30]) Vgl. Heckel, Hdb. d. Staatsrechts II § 88 S. 382.

sich die Berechtigung des Grundsatzes der Haushaltsklarheit[31]). Ihm dient eine übersichtliche Gliederung und eine Erkennbarkeit der Einnahmen- und Ausgabebewilligungen nach Rechtsgrund und Zweckbestimmung. Viele der bei der Erörterung des Bruttoprinzips und des Spezialitätsgrundsatzes erwähnten Gesichtspunkte und Vorschriften lassen sich auch hier verwerten. Der Haushaltsplan weist eine mehrfach gestaffelte Einteilung auf; er zerfällt zunächst in einen Gesamtplan und Einzelpläne der verschiedenen Ministerien und Reichsbehörden (§ 5 RHO). In neuerer Zeit bestehen zwölf Einzelpläne[32]). Sie sind untergeteilt nach ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben (§ 3 RHO), die Ausgaben wieder in fortdauernde und einmalige (§ 4 RHO). Eine weitergehende Gliederung ergibt sich nach dem Entstehungsgrund (§ 2, III RWB). Dem gleichen Zweck dienen auch die Vorschriften, daß für dieselbe Zweckbestimmung nicht Mittel an verschiedenen Stellen veranschlagt und verausgabt werden sollen (§ 18, 43 RHO) sowie daß für bestimmte Zwecke bewilligte Mittel nur an ihrer Stelle usw. verrechnet werden dürfen (§ 42 RHO). Der Anleihebedarf soll jährlich im Haushaltsplan festgesetzt werden (§ 8a RHO).

Um das Parlament und die Öffentlichkeit über die Finanzlage des Reichs möglichst aufzuklären, wurde früher ein Vorbericht zum Haushaltsplan und wird neuerdings in einer besonderen Vorlage ein finanzieller Überblick veröffentlicht. Er enthält zugleich einen Finanzplan des Reichs mit den großen programmatischen Gesichtspunkten[33]). Zu den Einzelplänen gibt es noch ein besonderes „Vorwort", und in diesem Zusammenhang ist nochmals ein Hinweis nötig auf die Erläuterungs- und Zweckbestimmungsspalten sowie die manchmal beigefügten besonderen Anlagen.

Der Grundsatz der Etatwahrheit betrifft die Genauigkeit der Veranschlagung. Letzteres Ziel, das wohl nie ganz zu erreichen sein wird, ist die völlige Übereinstimmung von Ist- und Sollhaushalt. Dieser Zustand ist nach Möglichkeit anzustreben. Ein einheitliches System der Veranschlagung hat die Reichshaushaltsordnung nicht zugrundegelegt.

d) Besonders wichtig aber ist der Grundsatz der „vorherigen" Ausgabeermächtigung[34]). Er folgt aus dem Wesen des Haushaltsplans als eines Voranschlags und einer Schätzung des zukünftigen Finanzbedarfs und ist festgelegt in Art. 85, II RV. Diese Bestimmung stellt sich infolge der unklaren Fassung („wird festgestellt") aber nur als eine lex imperfecta, die keine Rechtsfolgen an die Nichtinnehaltung des angegebenen Zeitpunktes knüpft, und somit

[31]) Kühnemann S. 83—93.
[32]) aufgezählt bei Kühnemann S. 87.
[33]) Kühnemann S. 92.
[34]) Vgl. Kühnemann S. 77—83.

als eine bloße Soll-Vorschrift dar. Eine gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans nach dem Beginn des Rechnungsjahres braucht daher nicht mit verfassungsändernder Mehrheit zu erfolgen[35]). Auch die verfassunggebende Nationalversammlung nahm den Etat für das Rechnungsjahr 1919 nach erheblicher Verspätung mit einfacher Mehrheit an[36]).

Treten im Laufe des Rechnungsjahres nach Feststellung des Haushaltsplans unvorhergesehene dringende Bedürfnisse hervor, die nicht bis zum kommenden Jahre zurückgestellt und wegen ihrer finanziellen oder politischen Bedeutung auch nicht im Wege der Haushaltsüberschreitung erledigt werden können, so muß sich das Reichskabinett die vorherige Zustimmung des Reichstags durch einen sog. Nachtragsetat sichern. Ein solcher ist ein Haushaltsgesetz wie das regelmäßige und wird in den Formen mit dem Inhalt und der Wirkung des Haushaltsplans festgestellt[37]). Seine Möglichkeit ist zwar weder in der Verfassung noch in der Reichshaushaltsordnung erwähnt, aber wohl stillschweigend vorausgesetzt und in der Staatspraxis eingeführt. Die Reichshaushaltsordnung erkennt sie gewissermaßen an, wenn sie dem Haushaltsplan Gesetze gleichstellt, die ihn ändern oder ergänzen. (§ 25 Satz 2 RHO)[38]).

Näher zu untersuchen ist in diesem Zusammenhange die Rechtslage in dem Fall, daß kein Haushaltsgesetz zustande kommt oder der in der Verfassung bestimmte Zeitpunkt nicht innegehalten wird. Leider ist eine rechtzeitige Feststellung des Haushaltsplans bisher selten gelungen und die Bedeutung der nun folgenden Feststellungen dadurch erheblich gewachsen[39]). Als Ersatz wurden häufig sog. „Notgesetze über die vorläufige Regelung des Reichshaushalts" erlassen, wofür zeitweise auch amtlich die irreführende Bezeichnung als „Nothaushaltsgesetz" verwandt wurde. Handelte es sich hierbei um ein Haushaltsgesetz, so wäre, da derartige Gesetze sich gewöhnlich nicht auf ein Rechnungsjahr beziehen, ein Verstoß gegen den in der Verfassung festgestellten Grundsatz der Einjährigkeit (Art. 85, I) und daher die Ungültigkeit des Notgesetzes gegeben[40]). In Wirklichkeit aber stellt sich ein derartiges Gesetz im Gegensatz zum Nachtragshaushalt als eine in Gesetzesform ausgesprochene Zustimmung des Reichstags dazu dar, daß das Reichskabinett unter gewissen sachlichen Voraussetzungen und vorbehaltlich der späteren Bewilligung durch das

[35]) anders Neumark, Der Reichshaushaltsplan S. 294 wie hier Kühnemann S. 78.
[36]) Sten. Ber. d. Nat.-Vers. 1919 S. 3634.
[37]) Heckel, Hdb. d. Staatsr. II § 88 S. 385 Anm. 83 a. Kühnemann S. 81.
[38]) Schulze-Wagner § 24 Anm. 4; § 25 Anm. 4; Kühnemann S. 80 ff.
[39]) Vgl. Feststellungen und Nachweise bei Bredt, Etatrecht . . . S. 35.
[40]) Giese, Anm. 4 zu Art. 85; Stier-Somlo S. 293.

Haushaltsgesetz die Staatswirtschaft für einen bestimmten Zeitraum führt[41]). Mit dieser Übung hat sich die deutsche Staatspraxis gegen das System der sog. „Prorogation", d. h. des Weiterwirtschaftens nach dem bisherigen Haushaltsplan entschieden[42]).

Wenn kein Haushaltsplan zustande kommt, so herrscht zwar ein verfassungswidriger Zustand, aber die wirtschaftliche und finanzpolitische Tätigkeit des Reichs kann damit nicht ohne weiteres aufhören. Ein solcher Fall ist beispielsweise mit der Ablehnung des gesamten Haushaltsplans durch den Reichstag gegeben, der vielleicht die tatsächliche, wenn auch nicht rechtliche Bedeutung eines Mißtrauensbeschlusses haben kann oder soll. Dann müssen die gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen des Reichs trotzdem erfüllt, die Beamtengehälter, Schuldenzinsen usw. gezahlt und darüber hinaus die zur Aufrechterhaltung eines geordneten Staatswesens unbedingt erforderlichen Ausgaben geleistet werden. Freilich tritt für die nicht auf rechtlicher Verpflichtung beruhenden Mittelverwendungen die erhöhte haushaltsrechtliche Verantwortung wie bei Haushaltsüberschreitungen ein und wird noch verschärft durch die politische, sich aus dem haushaltslosen Zustand ergebende Verantwortlichkeit[43]). In diesem Falle wird eine nachträgliche Zustimmung des Reichstags zu den vom Reichskabinett getroffenen Maßnahmen, zu der sie die Genehmigung vorher einzuholen verpflichtet gewesen wäre, notwendig. Eine solche nachträgliche Zustimmung wird als „Indemnität" bezeichnet[44]). Sie ist allgemein erforderlich, wenn das Kabinett eigenmächtig eine Maßnahme getroffen hat, obwohl es die Genehmigung der gesetzgebenden Körperschaften hätte einholen müssen oder können. Sie kann auch bei Überschreitungen vorkommen, wenn diese zugleich eine Verfassungs- oder Gesetzesverletzung darstellen[45]). Die Indemnität hat aber neben ihrer haushaltsrechtlichen Wirkung noch eine staatsrechtlich-politische Bedeutung, indem sie eine Gesetzesverletzung feststellt und nachträglich sanktioniert. Ihre Verweigerung kann eine Ministeranklage gemäß Art. 59 RV nach sich ziehen, ihre Erteilung in Gesetzesform schließt eine solche aus[46]).

e) Der Einfluß, den diese allgemeinen Grundsätze des Haushaltsrechts dem Reichstag gewähren, läßt sich dahin zusammenfassen, daß bei ihrer vollkommenen Durchführung der Reichstag

---

[41]) Hatschek, Deutsch. u. preuß. Staatsr. S. 327; Neumark S. 293; Kühnemann S. 79.
[42]) Kühnemann S. 80.
[43]) Kühnemann S. 82.
[44]) Schwarz, Formelle Finanzverwaltung S. 54, 70; Hatschek S. 368; Neumark S. 326; Schulze-Wagner § 83 Anm. 3; Kühnemann S. 82 ff.
[45]) Kühnemann S. 82.
[46]) Schulze-Wagner § 83 Anm. 3.

zu den meisten Verträgen vor ihrem Abschluß bei der Beratung des Haushaltsplans Stellung nehmen und oft eine Verpflichtung durch die Verweigerung der Mittel verhindern kann. Eine Reihe von Einzelvorschriften, die diese Möglichkeit besonders verstärken, sind bereits in anderen Zusammenhängen erwähnt. Auf die besonderen Bestimmungen über Bauten, die Nachweisung von Mehrausgaben, die vierteljährigen Mitteilungen an den Reichstag bei Haushaltsüberschreitungen von über 10 000 RM (§ 33, I, 3 RHO), die jährliche vorherige Festsetzung des Anleihebedarfs (§ 8a) sei nochmals hingewiesen. Dazu kommen noch weitere Einzelvorschriften. Eine Abweichung von den beispielsweise für Bauten vorgesehenen besonderen Berechnungsunterlagen bedarf der Zustimmung des Reichstags (§ 14 RHO). Verträge, durch die das Reich zu Auszahlungen über ein Jahr hinaus verpflichtet wird, dürfen grundsätzlich erst nach einer erstmaligen Mittelbewilligung durch den Haushaltsplan abgeschlossen werden (§ 45b RHO). Veräußerungen von Gegenständen, die im Reichseigentum stehen, unter ihrem vollen Wert bedürfen der Genehmigung durch den Haushaltsplan, wenn ihr Eigenwert 5000 RM übersteigt (§ 47, I, 3). Dazu kommen noch besondere Bestimmungen für die Fälle der Veräußerung von Reichseigentum, des Tausches von solchem, die Beteiligung an Unternehmen, bei denen grundsätzlich eine Zustimmung des Reichstags erforderlich, ein ausnahmsweise erlaubtes selbständiges Vorgehen der Exekutive aber dem Reichstag mitzuteilen ist (§§ 47, III, 2; Abs. IV Abs. VI Satz 2; 48, I, 3; Abs. III, 2). Außerdem ist alljährlich dem Reichstage von den Änderungen im Grundbesitze des Reichs Kenntnis zu geben (§ 82 RHO). Durch diese Bestimmung wird eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit angestrebt, daher muß man eine Einzelangabe der Zu- und Abgänge fordern und eine summarische Mitteilung für ungenügend halten[47]).

Eine Möglichkeit, unabhängig vom Reichstag abzuschließen, bieten vor allem die Fälle, in denen der Reichsfinanzminister selbst oder andere Reichsorgane und Behörden mit seiner, und gegebenenfalls des Reichskanzlers Zustimmung selbständig vorgehen können. Aber diese Maßnahmen unterstehen ja im Regelfalle dem vorherigen Ausgabebewilligungsrecht und somit einer Kontrolle des Reichstags. Freilich können im Falle einer etatlosen Reichsführung oder einer Verzögerung der Haushaltsfeststellung diese Befugnisse des Reichstags ihre Bedeutung weitgehend einbüßen. Auch ohne die bezeichneten besonderen Voraussetzungen ergibt sich eine weitgehende Selbständigkeit von Organen der Exekutive, wo es sich um im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossene, ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehrende Rechtsgeschäfte handelt (vgl. oben).

---

[47]) Schulze-Wagner § 82 Anm. 2.

§ 9.

3. Die unmittelbare Mitwirkung des Reichstags bei gewissen Verpflichtungsgeschäften.

Eine unmittelbare Mitwirkung des Reichstags bei Verträgen des Reichs ergibt sich in den Fällen, in denen eine Ermächtigung zu bestimmten Maßnahmen durch ein Reichsgesetz bzw. eine positive „Zustimmung" des Reichstags und Reichsrats vorgeschrieben ist. Hierher gehören auch die bereits in anderem Zusammenhang erwähnten Bestimmungen, die eine Genehmigung durch den Haushaltsplan verlangen (§§ 45b; 47,I,3; 65,II,1 RHO).

Eine Zustimmung des Reichstags ist erforderlich für die Veräußerung von Grundstücken sowie Anteilen an gesellschaftlichen Unternehmen, wenn sie erheblichen Wert haben oder ihnen eine große Bedeutung zukommt (§ 47,III). Ist aus zwingenden wirtschaftlichen Gründen eine Abweichung hiervon geboten, so genügt die vorherige Zustimmung des Reichsfinanzministers (§ 47,III,1 i. V. m. § 47,II). Doch ist die Veräußerung alsbald durch eine Nachweisung zur Kenntnis des Reichstags zu bringen (§ 47,III,2 RHO). Es sei hier erwähnt, daß wenn die in § 47,III aufgestellten Voraussetzungen nicht vorliegen, stets die Zustimmung des Reichsfinanzministers erforderlich ist (§ 47,II). Eine Veräußerung von Grundstücken bedarf auf jeden Fall der vorherigen Zustimmung des Reichstags, wenn sie einen besonderen künstlerischen, geschichtlichen oder kulturellen Wert haben (§ 47,V). Die angeführten Vorschriften sind sinngemäß auch auf den Tausch von Grundstücken und Anteilen an Unternehmen anzuwenden (§ 47,VI) Das gleiche gilt auch für die Belastung von Anteilen an gesellschaftlichen Unternehmungen, für ihre Einbringung in andere Gesellschaften, an denen das Reich nicht überwiegend beteiligt ist, und für die Überlassung junger Anteile von solchen Gesellschaften an andere Bezieher als das Reich (§ 47,IV). Diese Bestimmungen entspringen dem in neuerer Zeit wieder besonders hervortretenden Bestreben, das Staatsvermögen zu erhalten[48]). Wichtig ist auch hier die grundsätzliche Selbständigkeit der Verwaltung, die ja andererseits politisch zur Verantwortung gezogen werden kann, mit dem starken Hervortreten des Reichsfinanzministers. Der Reichstag ist erst dann eingeschaltet, wenn es sich nach Wert und sonstiger Bedeutung um besonders wichtige Gegenstände handelt.

Art. 87, Satz 2 RV schreibt vor, daß die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen darf. Wenn ein Kredit benutzt wird, um

---

[48]) Tatarin-Tarnheyden, Handb. d. Staatsr. II § 91 S. 422.

Ausgaben zu decken, so will man die Inanspruchnahme sonstiger Deckungsmöglichkeiten zeitlich hinausschieben. Für den Haushaltsplan eines Jahres bedeutet eine Kreditnahme die Belastung der kommenden Haushalte mit der vorläufig umgangenen Notwendigkeit, Barmittel bereitzustellen. Eine solche Belastung der Zukunft zu Gunsten der Gegenwart kann für künftige Etats Gefahren enthalten, und daher mußte sie einerseits dadurch erschwert werden, daß eine Kreditnahme nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken vorgesehen wurde (Art. 87 Satz 1 RV), andererseits die Entscheidung und damit die Verantwortung dafür in die Hände des Hauptträgers des Bewilligungsrechts gelegt werden. Die Vorschrift des Art 87 Satz 2 wird man auf jede Inanspruchnahme von Kredit, gleichgültig welche Schuldform gewährt wird, anwenden müssen[49]).

Der Begriff der Sicherheitsleistung umfaßt die Übernahme von Bürgschaften und von Ausfällen sowie die Haftung für die Erzielung eines bestimmten Geschäftsergebnisses bei Unternehmen Dritter[50]). Auch hier muß zum Abschluß eine gesetzliche Ermächtigung vorliegen (Art. 87 S. 2). Diese Vorschrift entspringt der richtigen Erwägung, daß der Reichstag durch den Gesetzesbeschluß den Willen bekunden soll, das regelmäßig in solchen Verträgen liegende Gefahrenmoment auf das Reich zu übernehmen und von seinem Recht zur Bewilligung der erforderlichen Mittel Gebrauch zu machen, wenn die bedingungsweise versprochene Leistung erfüllt werden muß[51]). Die gesetzliche Ermächtigung darf für „Bürgschafts-, Gewähr- und andere, ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienende Verträge nur mit vorhergehender Zustimmung des Reichsfinanzministers erteilt werden, außer im Rahmen der laufenden Verwaltung (§ 45c). Grundsätzlich wird man die vorgeschriebene gesetzliche Ermächtigung für jeden Fall der Sicherheitsleistung verlangen müssen, doch wird auch die Zulässigkeit von Ausnahmen teilweise bejaht. Eine dahingehende Ansicht ist in § 61 S. 2 der RWB insoweit vertreten, daß, wenn im Haushaltsplan für den mit einer Sicherheitsleistung verfolgten Zweck ausreichende Mittel aufgebracht sind, es „eines besonderen Reichsgesetzes" nicht bedarf. Man wird bezweifeln dürfen, ob eine so allgemeine Bestimmung angesichts des oben erläuterten Sinnes des Art. 87,2 rechtsgültig ist[52]). Wenn man aber im Interesse einer wirtschaftlichen Führung der Reichsverwaltung anstatt einer Verausgabung für einen bestimmten Zweck bewilligter Mittel eine Garantieübernahme ohne Gesetzesbeschluß für den Fall zulassen

[49]) Vgl. Saemisch, Handb. d. Staatsr. II § 92 S. 437.
[50]) Schulze-Wagner § 116 Anm. 1.
[51]) Vgl. Saemisch a.a.O. S. 445-46.
[52]) ebenso Hatschek S. 271; Kühnemann S. 101.

will, daß die gegebenenfalls erforderlichen Leistungen oder Zuschüsse aus der Bewilligung unmittelbar hätten geleistet werden können, so muß man die Voraussetzung aufstellen, daß die Sicherheitsleistung nur innerhalb des Rechnungsjahres der Bewilligung und nur für seine Dauer erfolgen darf[53]). Denn eine Bewilligung von Mitteln für denselben Zweck in künftigen Rechnungsjahren muß dem freien Willen der bewilligenden Organe vorbehalten bleiben.

Will dagegen das Reich nicht nur dafür einstehen, daß ein erwarteter Erfolg wirklich erzielt wird, sondern will es einen ganz sicheren, nur der Höhe nach noch nicht endgültig feststehenden Fehlbetrag auf sich nehmen, so handelt es sich um gar keine eigentliche Sicherheitsleistung, sondern in Wirklichkeit um eine Zuschußleistung. Derartige Verträge fallen daher nicht unter Art. 87 Satz 2, sondern unter die §§ 8, 45b RHO. Man wird daher dem Reichskabinett die Befugnis zum Abschluß zubilligen dürfen, falls eine verfassungsmäßige Genehmigung der Aufwendung der erforderlichen Mittel vorbehalten ist, auch soweit nicht die Ausnahme der §§ 8,III; 45b,III RHO vorliegt[54]).

Die nach Art. 87 Satz 2 erforderliche gesetzliche Ermächtigung kann durch ein besonderes Reichsgesetz erteilt werden. In der Praxis wird sie meist im Haushaltsgesetz ausgesprochen[55]). Man wird dieses Verfahren als dem Sinne des Art. 87,2 entsprechend anerkennen können[56]). Eine Zustimmung des Reichstags zur vertraglichen Aufhebung oder Abänderung von Verträgen ist weiterhin immer erforderlich, wenn dieselben der Beschlußfassung des Reichsrats, Bundesrats, Staatenausschusses oder Reichstags unterlegen haben (§ 50,II RHO).

§ 10.

4. Die Wirkung von unter Umgehung des Reichstags abgeschlossenen Verträgen.

Die bisher erörterten Bestimmungen der Reichsverfassung bzw. der übrigen angezogenen Gesetze berücksichtigen nur die haushaltsrechtliche Seite; sie dienen der Abgrenzung der verschiedenen Zuständigkeiten und betreffen daher nur das Verhältnis der einzelnen Organe zueinander, z. B. des Kabinetts zum Reichstag. Von dieser haushaltsrechtlichen ist die privatrechtliche Seite zu unterscheiden. Bei dem Abschluß von privatrechtlichen Verträgen tritt das Reich als „Fiskus“ in Erscheinung und unterliegt als solcher den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts wie jede andere Privatrechtsperson.

---

[53]) Schulze-Wagner § 116 Anm. 2.
[54]) Schulze-Wagner § 116 Anm. 1.
[55]) Schulze-Wagner a.a.O.
[56]) Kühnemann S. 101.

Der Reichsfiskus ist aber grundsätzlich in der Eingehung von Rechtsverbindlichkeiten unbeschränkt. Eine Verletzung der bisher dargestellten haushaltsrechtlichen Bedingungen berührt daher nicht die privatrechtliche Gültigkeit der abgeschlossenen Verträge. Geht daher eine zur Vertretung des Reichs als Fiskus berufene Behörde eine Verpflichtung ein, so kann der dadurch Berechtigte seine Ansprüche gegen das Reich vor den ordentlichen Gerichten geltend machen, und auch nur in derselben Weise wegen einer Verbindlichkeit gegenüber dem Reich verklagt werden. Den Bestimmungen über das Vertragsrecht des Reichs, beispielsweise dem Art. 87 Satz 2, der allein besagt, daß die dort genannten Maßnahmen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen „dürfen", kommt nicht die Bedeutung gesetzlicher Verbote entsprechender Verträge zu. Daher läßt sich eine Nichtigkeit auf Grund des § 134 BGB nicht bejahen[57]).

Die Verletzung der haushaltsrechtlichen Vorschriften hat nur die parlamentarische Verantwortlichkeit des zuständigen Reichsministers bzw. des Kabinetts und gegebenenfalls eine Anklage vor dem Staatsgerichtshof zur Folge. Außerdem kann eine Haftung verantwortlicher Beamter wegen Verletzung einer Dienstpflicht gegeben sein.

Es bleibt noch die Auswirkung derartiger Verträge auf den Reichshaushalt zu erörtern. Die durch sie unter Umständen notwendig werdenden Ausgabetitel müssen gemäß dem Grundsatz der Vollständigkeit im Haushaltsplan erscheinen. Wir haben erwähnt, daß dem Reichstag ein Ausgabebewilligungsrecht zukommt. Daraus aber läßt sich nicht ohne weiteres eine Berechtigung desselben herleiten, die durch solche Verträge notwendig werdenden Ausgabemittel zu verweigern. Der Reichstag muß sich bei Änderungen sowohl der Einnahmen- wie der Ausgabenseite des Haushaltsplans, zu denen er grundsätzlich berechtigt ist, im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung halten[58]); sein Bewilligungs- und Verweigerungsrecht ist kein unbeschränktes. Rechtlich notwendige Ausgaben muß er bewilligen, und dazu gehören auch die Verpflichtungen des Reichs aus Verträgen[59]). Man wird aber gerade in diesem Falle dem Reichstag dann ein Verweigerungsrecht zubilligen dürfen, wenn er damit die Regreßnahme gegen den verantwortlichen Beamten erzwingen will[60]). Doch muß mit Rücksicht auf die Tatsache, daß der Haushaltsplan

[57]) wie hier Mook. Vom Kreditwesen des Reichs S. 30 ff; Kühnemann S. 100; anders Reichard S. 211.

[58]) Heckel a.a.O. § 89 u. die dort angeführte Lit. insbes. S. 398 ff.

[59]) so Anschütz Anm. 6 zu Art 85; Giese, Anm. 5 zu Art 85; Stier-Somlo S. 823.

[60]) Kühnemann S. 111 ff.

Ansprüche Dritter weder begründet noch aufhebt (§ 24 RHO), die obige Beschränkung grundsätzlich gelten. Die Ausnahme dürfte deshalb zulässig sein, weil dem Reichstage hier die Wahrung seines Ausgabebewilligungsrechts und eine Sicherung gegen dessen Verletzung gegeben sein muß.

§ 11.

E. Die Einwirkungsmöglichkeiten der übrigen Organe und des Reichsvolks.

An erster Stelle ist hier der Reichsrat zu nennen; sein allgemeines Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung des Reichs sichert ihm zunächst einen Einfluß auf das Zustandekommen des Haushaltsplans. Wie jede andere Gesetzesvorlage muß dieser mit dem ihm beigefügten Haushaltsgesetz den gewöhnlichen Weg der Gesetzgebung durchlaufen; daher bedarf die Einbringung des Regierungsentwurfs der Zustimmung des Reichsrats (Art. 69 Abs. I) und wird durch dessen Ausschuß für das Haushalts- und Rechnungswesen vorberaten. Diese Mitwirkungsbefugnis hält sich aber noch durchaus im Rahmen seiner sonstigen Zuständigkeiten. Der Reichsrat kann Änderungen für notwendig halten, die entweder mit Zustimmung des Reichskabinetts eine Umarbeitung des Entwurfs oder insbesondere, wenn sie von grundsätzlicher oder politischer Bedeutung sind, zu einer nochmaligen Beratung und Beschlußfassung des Kabinetts führen können. Kommt zwischen dem Kabinett und Reichsrat keine Übereinstimmung zustande, so wird eine Doppelvorlage notwendig (Art. 69 Satz 2). Im gleichen Rahmen berechtigt wird der Reichsrat durch alle diejenigen Bestimmungen, die entweder eine Genehmigung durch den Haushaltsplan oder eine gesetzliche Ermächtigung vorschreiben (vgl. oben). Darüber hinaus aber geht die Bedeutung des Art. 85,IV[61]). Im Gegensatz zum sonstigen negativen Einspruchsrecht ist hier die positive Zustimmung des Reichsrats erforderlich, wenn der Reichstag entweder Ausgaben erhöht oder neu einsetzt. Während sich der Einspruch nur gegen ein Gesetz als Ganzes richten kann, bezieht sich die Versagung der Zustimmung auf einzelne Posten des gesetzlich festzustellenden Etats. Das Einspruchsrecht wirkt nur bei positiver Anwendung, die Zustimmung aber schließt eine solche in sich. Sie kann dadurch ersetzt werden, daß der Reichstag in einer nochmaligen Abstimmung die entsprechenden Veranschlagungen mit Zweidrittelmehrheit beschließt (Art. 85,V; 74 RV). Durchaus folgerichtig wird daher in der Reichshaushaltsordnung überall die Zustimmung des Reichsrats zum Abschluß,

---

[61]) Vgl. Kühnemann S. 110; Bredt, Etatrecht S. 39 ff.

zur Abänderung von Verträgen usw. verlangt wo eine solche des Reichstags vorliegen muß (vgl. z. B. §§ 47,III—VI; 50,II). Dasselbe gilt von den besonderen Nachweisungen von Vertragsschlüssen (§§ 47,III,2; 48,I,3 usw.). Trotzdem wird man die Bedeutung des Reichsrats insoweit nicht überschätzen dürfen, daß er in den angegebenen Fällen Ausgabebewilligungen, zu denen die Parteien des Reichstags mit Rücksicht auf ihre Wählerschaft entschlossen sind, verhindern kann[62]). Eher wird er noch infolge seiner Möglichkeit zur mittelbaren Gesetzesinitiative einem bewilligungsfreudigen Reichstag Gelegenheit zu weiterer Belastung des Reichshaushalts geben können. Entsprechend seiner Mitwirkung beim Zustandekommen des Haushaltsplans ist auch ihm von dem Reichsfinanzminister im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung des Kabinetts über die Verwendung der Reichseinnahmen Rechnung zu legen (Art. 86 RV).

Eine Mitwirkung des Reichsvolk durch Volksbegehren und Volksentscheid ist hinsichtlich allgemeiner gesetzlicher Maßnahmen, die Verpflichtungsgeschäfte zu Folge haben können, gegeben. Dagegen ist ein Volksentscheid über Haushaltsfragen nur in beschränktem Maße möglich; nur der Reichspräsident kann einen solchen herbeiführen (Art. 73, III RV), und zwar auch nur bei einer Nichtbewilligung einzelner Posten, nicht bei der Ablehnung des gesamten Haushaltsplans (Art. 73,I)[63]). Dazu hat er grundsätzlich nicht die Möglichkeit, ein von ihm gewünschtes, vom Reichstag abgelehntes Gesetz zum Volksentscheid zu bringen[64]). Die Mitwirkung des Reichswirtschaftsrats hält sich im Rahmen seiner allgemeinen Zuständigkeit, für seine mittelbare Gesetzesinitiative im gegenständlichen Rahmen des Art. 169,IV gilt das vom Reichsrat oben Gesagte. Der Reichswirtschaftsrat ist in seiner endgültigen Form noch nicht zustande gekommen.

---

[62]) Vgl. Bredt, Etatrecht S. 39 ff.
[63]) Vgl. Kühnemann S. 111.
[64]) Vgl. Bredt, Etatr. S. 43.

ZWEITER HAUPTTEIL.

§ 12.
Der Reichstag und der Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit finanziellen Auswirkungen.

A. Überblick und allgemeine Vorbemerkungen.

Die Reichsverfassung hat für den Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen eine besondere Regelung getroffen, die sich von den bisher gefundenen Grundsätzen unterscheidet. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, die Untersuchung in der vorliegenden Form zu zerlegen. Die Gliederung dieses zweiten Teils trennt zunächst wieder nach der Zuständigkeit der einzelnen Organe. Vorausgeschickt ist eine kurze Darstellung des Abschlusses von Verträgen im Völkerrecht. Im Unterschied zu dem Ergebnis der ersten Untersuchung liegt hier eine grundsätzliche Abschlußbefugnis des Reichspräsidenten unter Mitwirkung des Reichskabinetts vor. Daneben ist dem Reichstag eine Beteiligung in einem gewissen Umfange eingeräumt. Im entsprechenden Abschnitt wird zunächst der Umfang der dadurch dem Reichstag gewährten Befugnisse und ihre Bedeutung für die Eingehung von Verbindlichkeiten für das Reich erörtert. Ein besonderer Unterteil behandelt die Frage, ob die Einschaltung des Reichstags in die Außenvertretung des Reichs nur eine Bindung des unmittelbaren Vertretungsorgans (Innenverhältnis) erstrebt oder ob sie als eine Einschränkung der dem Reichspräsidenten zustehenden Vertretungsmacht anzusehen ist (Außenverhältnis). Hierbei ist neben dem Sinne der Reichsverfassung besonders zu untersuchen, in welchem Maße das Völkerrecht überhaupt den Staatsverfassungen eine selbständige Regelung der völkerrechtlichen Vollmacht freistellt. Dieser letzte Teil der Untersucung schließt mit einer Darstellung des Einflusses der übrigen Reichsorgane und des Reichsvolks.

§ 13.
B. Die Abschlußbefugnis des Reichspräsidenten und die Mitwirkung des Reichskabinetts.

1. Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im allgemeinen.

Zum Verständnis des folgenden ist hier kurz darzustellen, wie völkerrechtliche Verträge im allgemeinen zustandekommen. Auch der Völkerrechtsvertrag ist eine Willenseinigung mehrerer Parteien. Der Abschluß kann unmittelbar durch mündlichen oder schriftlichen Austausch verpflichtender Willenserklärungen der zuständigen Organe, gewöhnlich der Staatsoberhäupter oder ihrer Bevollmächtigten, erfolgen. Diese Form war zur Zeit der absoluten Monarchie üblich, findet aber heute nur noch bei minder wichtigen Abmachungen Anwendung. Bei bedeutsamen Verträgen

erfolgt der Abschluß durch die sog. Ratifikation, d. h. den Austausch von durch die Staatsoberhäupter unterschriebenen, meist von Ministern gegengezeichneten Urkunden, die neben dem Vertragstext gewöhnlich noch in mehr oder weniger feierlicher Form ein Versprechen enthalten, für die getreuliche Innehaltung Sorge tragen zu wollen. Erst wenn alle Vertragsparteien ratifizieren, ist der Vertrag endgültig abgeschlossen. Meist gehen Vorverhandlungen voraus, die von den Außen- oder anderen Ministerien, von Beauftragten, diplomatischen Vertretern oder Sachverständigen geführt werden und bei einer Vielzahl von Beteiligten Gegenstand einer „internationalen Konferenz" sein können. So entstehen gewöhnlich einer oder mehrere Entwürfe. Einer Unterzeichnung („Signierung", Paraphierung") derselben durch die Unterhändler kommt gewöhnlich nur die Bedeutung zu, daß damit ihr Inhalt festgelegt und das persönliche Einverständnis der Unterzeichneten erklärt wird. Die Staaten selbst werden dadurch noch nicht gebunden, doch kann sich daraus eine Verpflichtung für die die Verhandlungen führenden Organe ergeben, ihren verfassungsmäßigen Einfluß nicht zu Ungunsten eines endgültigen Abschlusses geltend zu machen. Selbstverständlich können auch die ursprünglich abschlußberechtigten Organe ihre Befugnis auf andere übertragen und diese rechtsgültig abschließen. Das ist gewöhnlich der Fall bei den sog. Regierungs- oder Verwaltungsabkommen, die regelmäßig ohne Ratifikation zwischen den unmittelbar beteiligten Verwaltungsbehörden getroffen werden und hauptsächlich der Ausführung bereits bestehender Abmachungen dienen[65]). Überhaupt nicht in den Rahmen dieses Teils gehören Verträge privatrechtlicher Natur, die der Fiskus eines Landes mit dem eines anderen abschließt, sog. Fiskalverträge (vgl. unten).

§ 14.

2. Die grundsätzliche Zuständigkeit des Reichspräsidenten.

Die Reichsverfassung hat die Außenvertretung und den Abschluß völkerrechtlicher Verträge in Art. 45 geregelt. Der Reichspräsident vertritt das Reich völkerrechtlich, schließt in seinem Namen Bündnisse und Verträge mit auswärtigen Mächten, beglaubigt und empfängt die Gesandten (Art. 45,I). Von dieser grundsätzlichen Abschlußbefugnis des Reichspräsidenten werden dann in dem zweiten und dritten Abschnitt Ausnahmen getroffen, indem entweder eine Zustimmung des Reichstags oder die Gesetzesform für bestimmte Vertragsarten vorgeschrieben wird. Demnach ist der Reichspräsident das Organ, das völkerrechtliche

[65]) Hold-Ferneck, Lehrbuch Bd. II S. 157-58; Pohl, Völkerrecht und Außenpolitik in der RV S. 33 ff.

Verträge abschließt[66]). Das gilt gleichermaßen für die ratifikationsbedürftigen Verträge wie für die sog. Regierungs- und Verwaltungsabkommen. Obwohl die Reichsverfassung eine solche Möglichkeit nicht kennt, gilt das Reichskabinett bei letzteren als ermächtigt, selbständig in bindender Form abzuschließen; aber die deutschen Vertreter bedürfen grundsätzlich einer Vollmacht, die der Reichspräsident erteilt[67]). Doch erklärte letzterer sich 1923 einverstanden damit, daß die völkerrechtliche Praxis, nach der solche Vollmachten nicht üblich sind, beibehalten werden könne, er jedoch vorher unterrichtet werden müsse[68]).

Für die Beurteilung dieser grundsätzlichen Zuständigkeit des Reichspräsidenten gilt, was oben über seine verfassungsrechtliche Stellung und seine politischen Einflußmöglichkeiten gesagt ist. So bedarf er vor allem für jeden Akt der auswärtigen Vertretung und für jeden Vertragsschluß der Gegenzeichnung eines Mitglieds des Reichskabinetts. Er kann auf diese Art in der freien Ausübung seiner Rechte weitgehend von dem Willen des Kabinetts und dem Reichstag abhängig sein. Doch gibt ihm die Begründung einer positiven Zuständigkeit wie im allgemeinen so auch hier die Möglichkeit, eine ihm vorgeschlagene Handlung zu verweigern und so zu verhindern[69]). Dadurch wird der Reichskanzler bei der Festlegung der Richtlinien für die Außenpolitik des Reichs und ebenso der Außenminister bei der Führung seines Geschäftsbereichs weitgehend zu einem Einverständnis mit ihm gezwungen sein. Freilich verhindern die oben gekennzeichneten Bindungen, daß der Reichspräsident sein eigener Außenminister wird. Vielmehr wird er sich einer in Widerspruch zum Reichskabinett stehenden Außenpolitik enthalten und letzterem deren tatsächliche Ausübung überlassen müssen[70]). Doch vermag er gerade in dieser Hinsicht bei der Kabinettsbildung seinen Willen einzusetzen. So machte bereits der Reichspräsident Ebert hinsichtlich der Führung der auswärtigen Angelegenheiten Auflagen, die von dem durch ihn ernannten Kabinett angenommen wurden[71]). In neuerer Zeit behielt der Reichspräsident oft die Besetzung des Außenministeriums seiner persönlichen Entscheidung vor[72]). Dieser weitgehende Einfluß ist nach der Reichsverfassung durchaus denkbar, doch ist es

---

[66]) Pohl, Völkerrecht . . . S. 7; ders. Hdb. d. Staatsr. Bd. I S. 492; Kraus, Hdb. d. Staatsr. II S. 346; Wolgast, Arch ö. R., NF 5 S. 17, S. 35 u. a.

[67]) J. Cambon, Der Diplomat (deutsch) S. 31.

[68]) Pohl, Völkerrecht . . . S. 31; Anschütz Anm. 3 zu § 45; RGZ. 105 S. 159 u. a.

[69]) Vgl. Bredt, Der Geist . . . S. 181; Thoma, Hdb. d. Staatsr. I S. 509; Gebhard Anm 2c zu Art 45.

[70]) Gebhard, Anm. 2c zu Art. 45.

[71]) Vgl. DAZ, 71 Jg. Nr. 547-548; dazu Brief des Leiters des Büros des Reichspräsidenten vom 22. Nov. 1932 an Hitler. (DAZ., 71. Jg. Nr. 553—554).

[72]) Frankfurter Ztg. 77. Jg. Nr. 880/81.

falsch, in ihm mehr als eine tatsächliche Möglichkeit, vielleicht gar einen rechtlichen Anspruch zu sehen[73]). Denn durch ein derartiges Recht des Reichspräsidenten würde die Befugnis des Reichskanzlers, die zu ernennenden Reichsminister vorzuschlagen, inhaltlos (Art. 53). Bedeutsam ist auch, daß der Abschluß von Staatsverträgen rechtssetzenden Inhalts die deutsche „Anerkennung" der in ihnen enthaltenen Völkerrechtsregeln darstellt. Daher kann es von ihm abhängen, ob eine sonst „allgemein" anerkannte Regel die Voraussetzungen des Art. 4 RV erfüllt und so zum Bestandteil des deutschen Reichsrechts wird. Doch wirkt sich auch in dieser Hinsicht die Einschaltung des Reichstags und des Kabinetts aus[74]).

§ 15.

3. Die Mitwirkung des Reichskabinetts, insbesondere des Reichskanzlers, des Reichsaußenministers und des Reichsfinanzministers.

Ein Einfluß des Reichskabinetts auf den Abschluß völkerrechtlicher Verträge ergibt sich allgemein aus dem Erfordernis der Gegenzeichnung aller Maßnahmen des Reichspräsidenten sowie seiner unmittelbaren Zuständigkeit im Bereich der ausführenden Gewalt. Wie schon erwähnt, werden häufig bloße Ausführungsabkommen allein von Ministerien und Behörden geschlossen und auch von dem Grundsatz einer Bevollmächtigung durch den Reichspräsidenten sind in der Praxis Ausnahmen zugelassen. Der Reichsaußenminister ist berufen, die Außenpolitik des Reichs grundsätzlich selbständig zu leiten. Sein Ministerium, nach der Überlieferung das „Auswärtige Amt" genannt, hat sich in besonderem Maße eine Sonderstellung sowohl im Rahmen des Kabinetts als auch gegenüber Reichstag und Reichspräsident zu wahren gewußt[75]). Die Vorbereitung und sachliche Bearbeitung völkerrechtlicher Verträge sowie die Entscheidung über ihre politische Zweckmäßigkeit wird wohl meistens von ihm abhängen. Der Reichspräsident wird aus seiner grundsätzlichen Zuständigkeit weniger die Möglichkeit zum selbständigen persönlichen Abschließen als vielmehr nur zu einer Prüfung und einem endgültigen Sanktionsrecht herleiten, im großen und ganzen die Entscheidung dem unmittelbar verantwortlichen Kabinett oder den berufenen Ressorts überlassen.

Neben dem Reichsaußenminister wird der Reichskanzler bei Richtlinienbestimmung und Kabinettsbildung Einfluß gewinnen können, soweit hier nicht der Reichspräsident oder eine Koalition tatsächlich den Ausschlag gibt. Bei Abmachungen aber, die

[73]) Die richtige Feststellung im Leitartikel der DAZ. 71. Jg. Nr. 557-58 zu vergleichen.

[74]) Fleischmann, Handb d. Staatsr. Bd. I S. 220; Anschütz, Anm. 4-5 zu Art. 4.

[75]) Pohl, Völkerrecht . . . S. 39.

finanzielle Verbindlichkeiten für das Reich zur Folge haben, wird sich seine oben geschilderte erweiterte Machtstellung und ebenso die des Reichsfinanzministers auswirken können. Für die Zuständigkeit des Gesamtkabinetts gilt im Wesentlichen das im vorigen Teil Gesagte unverändert.

§ 16.

C. Die Beteiligung des Reichstags.

1. Der Umfang seines Mitwirkungsrechts.

Dem Reichstag ist durch die Bestimmungen des Abs. II und III von Art. 45 RV eine Beteiligung am Abschluß bestimmter Arten von Staatenverträgen gesichert. Entwicklungsgeschichtlich sind die genannten Vorschriften aus der fortschreitenden Parlamentarisierung der meisten Staatsverfassungen mit der Forderung einer erweiterten Volkskontrolle[76]) zu erklären, wie sie besonders das Weimarer Verfassungswerk beeinflußten. Die Bindung von Kriegserklärung und Friedensschluß an die Gesetzesform entsprach alten Forderungen der deutschen Demokratie. Das Erfordernis der Reichstagszustimmung zum Abschluß von Bündnissen ist wohl auf den Wilsonschen Gedanken der Abschaffung der „Geheimdiplomatie" zurückzuführen.

Die angeführten Vertragsarten stellen sich als ganz bestimmte und im allgemeinen seltenere Fälle dar. Weit wichtiger ist, daß alle „Verträge, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen", der Zustimmung des Reichstags bedürfen. (Art. 45,III). Bei der Beurteilung dieser Bestimmung ist davon auszugehen, daß der Begriff der „Reichsgesetzgebung" nicht verwandt wurde, um die Zuständigkeit des Reichs auf dem Gebiete der Gesetzgebung von der der Länder abzugrenzen. Der Nachdruck liegt vielmehr auf dem zweiten Wortteil[77]). Die Zustimmung des Reichstags soll stets erforderlich sein, wenn die innerstaatliche Regelung des Gegenstandes, der dem Vertragsschluß zugrunde liegt, nicht einfach durch eine Verwaltungsverordnung und nicht ohne Mitwirkung des Gesetzgebungsapparats möglich wäre[78]). Daher wird man eine „Beziehung" auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung stets in folgenden Fällen annehmen müssen[79]):

1. Der Vertrag enthält unmittelbar materielle Rechtsnormen, die sich an den einzelnen Staatsbürger wenden und von dem geltenden innerstaatlichen Recht abweichen.

[76]) Wolgast, A. ö. R. NF Bd. 5 S. 32.

[77]) Prot. S. 284; vgl. Poetzsch-Heffter Anm. 14 zu Art. 45; v. Ribbeck S. 59; Anschütz, Anm. 9 zu Art. 45; Wolgast S. 21 ff; Kraus, Hdb. d. St. R. II S. 346 ff.

[78]) vgl. Anm. 77.

[79]) Gebhard, Anm. 11 b, d—g zu Art 45; ähnlich Poetzsch-Heffter Anm. 14b 1 u. 2 zu Art. 45.

2. Er macht zu seiner Vollziehung notwendig, solche Rechtsnormen zu erlassen.
3. Er begründet eine Verpflichtung, von der Reichsgesetzgebung einen bestimmten positiven Gebrauch zu machen.
4. Das Reich wird durch ihn verpflichtet, den bestehenden gesetzlichen Zustand bezüglich bestimmter Regelungen nicht zu ändern oder eine Kompetenz nicht auszuschöpfen.

Diese Auslegung unterwirft einen großen Kreis von Verträgen der Genehmigung. Die Einschaltung des Reichstags in die völkerrechtliche Vertretung kennzeichnet sich zwar durch die Beschränkung auf die Fälle des Art. 45,II und III als eine Ausnahme von der grundsätzlich selbständigen Abschlußbefugnis des Reichspräsidenten und des Kabinetts. Doch wirkt sie sich tatsächlich dahin aus, daß für letztere zum alleinigen Abschluß nur der verhältnismäßig kleine Bereich der sog. Regierungs- oder Verwaltungsabkommen übrig bleibt[80]). Freilich kann der Reichspräsident nie zur Ausschöpfung einer positiven Zuständigkeit gezwungen werden, und so kann er das Zustandekommen eines jeden Staatsvertrags verhindern. Diese Auffassung über den Umfang des Art. 45, III ist in den ersten Jahren anscheinend vom Reichskabinett nicht geteilt worden. Doch entsricht sie dem Zweck der Bestimmung, die verhindern wollte, daß die Exekutive auf Grund ihrer prinziiellen Vertragsschließungsbefugnis Verpflichtungen für eine bestimmte Anwendung der Gesetzgebung schaffen und so den Gesetzgeber in der Ausübung seiner Zuständigkeiten binden konnte[81]). Daher wird man auch heute nicht die sog. materielle und formelle Gesetzgebung verschieden behandeln dürfen[82]); denn wo das Verfassungsrecht für eine Maßnahme die Form eines Gesetzes vorschreibt, sollte die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften gesichert werden. Auch verwendet der erste Teil der Reichsverfassung ebenso wie die meisten jetzigen und früheren Rechtsquellen das Wort Gesetz durchgängig gleichermaßen im formellen und materiellen Sinn[83]).

Wir haben oben schon hingewiesen auf die Rückwirkung des Abschlusses von Verträgen allein oder teilweise rechtssetzender Natur auf die innerstaatliche Geltung von Völkerrechtsregeln. Auf Grund der Bestimmungen des Art. 45,II und III aber liegt neben der Gültigkeit des Vertrages auch eine Anerkennung der in ihm enthaltenen Völkerrechtssätze nur dann vor, wenn der Reichstag zugestimmt hat oder das erforderliche Gesetz ergangen ist[84]).

---

[80]) Vgl. Wenzel, Jurist. Grundprobleme S. 498, 496-97; v. Ribbeck S. 59.
[81]) Vgl. dazu u. a. Kraus a.a.O. S. 346.
[82]) Kraus S. 347; Poetzsch-H. Anm. 14a zu Art. 45; vgl. auch Anschütz, Ribbeck, Wolgast u. a.
[83]) Anschütz, Vorbem. zum V. Abschnitt des I. Hauptteils.
[84]) Vgl. Anschütz, Anm. 11 zu Art. 45; Kraus S. 347, 353.

Aber auch auf Grund seiner allgemeinen politischen Stellung kann der Reichstag bereits Einfluß auf die Ausgestaltung von Staatsverträgen gewinnen. Durch die Gegenzeichnung der Maßnahmen des Reichspräsidenten übernehmen die Reichsminister die Verantwortung auch für solche Verträge, bei denen der Reichstag unmittelbar nicht mitzuwirken berufen ist, gegenüber dem letzteren. Über die sonstigen allgemeinen Möglichkeiten ist bereits an anderer Stelle das Notwendige gesagt. Besonders zu erwähnen ist hier noch die Bedeutung des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (Art. 35,I und III[85]). Er muß als ständige Einrichtung bestellt werden und wird auch durch eine Reichstagsauflösung nicht berührt. Er hat die Stellung eines Untersuchungsausschusses und sich im übrigen als Hilfsorgan des Reichstags im Rahmen von dessen Zuständigkeiten zu halten. Insbesondere wegen der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit seiner Sitzungen hat er Bedeutung für die Unterrichtung der Parteien über die Außenpolitik gewonnen. Er hat daneben hauptsächlich die Tätigkeit des auswärtigen Amtes zu überwachen und die Beschlüsse des Reichstags vorzubereiten, insbesondere auch die, welche sich nach Art. 45,II und III als notwendig erweisen.

Der Einfluß des Reichstags kann sich dahin auswirken, daß auf seine Veranlassung Vertragsverhandlungen eingeleitet, fortgesetzt oder abgebrochen werden. Die Folge ist, daß sich die Reichsregierung meistens schon während oder vor Abschluß von Verhandlungen seines Einverständnisses vergewissert. Dabei handelt es sich zwar um keine Rechtspflicht, sondern um eine tatsächliche Haltung, die aber bei der den völkerrechtlichen Verkehr beherrschenden demokratischen Phraseologie nur der politischen Klugheit entspricht. Aus demselben Grund wird sich auch oft bei wichtigen Verträgen eine Einschaltung des Staatsbürgers empfehlen, die sowohl durch Volksbegehren und -entscheid als auch durch eine Reichstagsauflösung erfolgen kann[86]). Nach der heutigen Staatspraxis ist eine Beteiligung des Reichstags durch fortlaufende Unterrichtung seiner Ausschüsse, insbesondere seines handelspolitischen und des erwähnten für auswärtige Angelegenheiten üblich, und zwar über die gesamte Außenpolitik, wie besonders über Vertragsabsichten und -verhandlungen[87]).

Die Zustimmung des Reichstags wird gewöhnlich entweder vor dem Abschluß eingeholt oder wenigstens versichert sich die Regierung ihrer. Doch wird auch eine Unterzeichnung vor ihrer Erteilung möglich sein. In diesem Falle wird man den Vertrag nur

---

[85]) Vgl. Stier-Somlo, Handb. d. Staatsr. I § 37 S. 410, 411.
[86]) Pohl, Völkerrecht . . . S. 38
[87]) Kraus a.a.O. S. 350.

für bedingt gültig ansehen können[88]). Die Form, in der sie erfolgt, und die besondere Bedeutung sind in anderem Zusammenhang behandelt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der Reichstag auf das ganze Staatsvertragsrecht einen bedeutsamen Einfluß hat. Freilich beruht derselbe, abgesehen von den Fällen des Art. 45,II und III, teilweise nur auf einer praktischen Übung, kann daher bei einer anderen politischen Machtverteilung insoweit wegfallen. Wichtig für die Frage der Verpflichtungsübernahme ist daher vor allem, ob und inwieweit Verträge, die eine solche enthalten, entweder der Gesetzesform bedürfen oder genehmigungsbedürftig sind.

§ 17.

2. Die Einschaltung des Reichstags und ihre Bedeutung für Verpflichtungsgeschäfte.

In diesem Teil ist besonders zu untersuchen, inwieweit Verträge, durch die finanzielle Verpflichtungen des Reichs begründet werden, der oben geschilderten Mitwirkung des Reichstags unterliegen. Wie schon betont, fallen dabei die sog. Fiskalverträge garnicht unter die völkerrechtlichen Verträge und unter Art. 45 (beispielsweise ein Hauskauf für eine Botschaft). Hierher gehören nur solche Abmachungen, die der Staat als Subjekt des Völkerrechts mit anderen Subjekten desselben und mit dem Willen schließt, daß sie nicht rein privatrechtliche Bedeutung haben sollen[89]).

Eine Mitwirkung des Reichstags ist zweifellos gegeben bei Friedensverträgen, denn hier ist er infolge seiner Stellung in der Gesetzgebung nicht zu umgehen (Art. 45,II; 68,II; 48,III,2 RV). Dabei kann Abs. II eine lex specialis gegenüber Abs. III des Art. 45 darstellen. Besonders nach dem Kriege ist eine weitgehende gegenseitige Verschuldung der Staaten eingetreten, wobei im Gegensatz zu früheren Zeiten die Staaten selbst und nicht Privatleute Anleihen gewährten. Für das Deutsche Reich darf die Beschaffung von Geldmitteln im Kreditwege und ebenso die Übernahme einer Sicherheitsleistung nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen (vgl. oben). Soweit daher entsprechende Maßnahmen durch einen völkerrechtlichen Vertrag vorgenommen werden — und das ist besonders bei Garantien für Anleihen möglich —, erfordern sie eine Genehmigung durch den Reichstag (Art. 45,III). Nicht unbestritten ist das für die Frage, ob alle Verträge, in deren Auswirkungen finanzielle Verpflichtungen des Reichs entstehen, unter Art. 45,III fallen. Dabei wird man die ohne nähere Begründung

[88]) Anschütz Anm. 9 zu Art. 45; Wenzel S. 491 ff; Finger, Das Staatsrecht d. Dtsch. Reiches S. 257.
[89]) Kraus a.a.O. S. 347.

von Hatschek[90]) vertretene Ansicht, daß „Finanzverträge" nicht genehmigungsbedürftig sind, schon deswegen in dieser Allgemeinheit ablehnen müssen, weil — wie gezeigt wurde — wenigstens für die Fälle der Kreditnahme und der Sicherheitsleistung eine Zustimmung erforderlich ist. Auch das Reichskabinett vertrat gelegentlich einer Diskussion über das „Wiesbadener Abkommen" den Standpunkt, daß dasselbe, trotzdem es Verpflichtungen des Reichs begründete und entsprechende Bewilligungen im Haushaltsplan zur Folge haben mußte, keiner Zustimmung bedürfe. Inwieweit sich dieser Standpunkt geändert hat, läßt sich nicht klar ersehen, denn die nachträgliche Einholung einer Genehmigung wurde nur damit begründet, daß das deshalb zweckmäßig wäre, weil gleichzeitig der Reichstag auch zwei Unterabkommen zustimmte[91]). Das Reichskabinett vertrat dabei, gestützt auf ein leider nicht veröffentlichtes Gutachten des Reichsjustizministeriums, die Ansicht, daß nur dann Art. 45,III zur Anwendung komme, wenn zur Durchführung eines Vertrags im Innern ein Reichsgesetz erforderlich sei[92]). „Soweit besondere Mittel zur Durchführung des Abkommens erforderlich würden, würden sie selbstverständlich im Wege des Etatgesetzes anzufordern sein. Das Etatrecht des Reichstags werde also nicht berührt". Ich habe bereits oben meine abweichende Auffassung über den Sinn des Art. 45,III dargelegt. Aus seinem Zweck, den Gesetzgeber vor einer auf Grund des Art. 45,I,2 geschaffenen Behinderung seiner Entschlußfreiheit zu bewahren, ist m. E. zu folgern, daß auch solche Verträge genehmigungsbedürftig sind, die das Reich verpflichten, von seiner Gesetzgebung einen bestimmten Gebrauch zu machen (vgl. oben). Das ist aber dann der Fall wenn zur Durchführung von solchen besondere Bewilligungen im Wege des Etatgesetzes erforderlich werden. Denn wenn auch der Haushaltsplan nur ein „parlamentarisches Rechtsgeschäft" wäre[93]) oder nach richtiger Ansicht ein Verwaltungsakt[94]) ist, so besteht doch die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, ihn durch ein Reichsgesetz festzustellen (Art. 85,II RV). Er gehört also mindestens in das Gebiet der sog. „formellen" Reichsgesetzgebung[95]). Wie bereits betont wurde, besteht kein Anlaß, bei einer Auslegung des Art. 45,III materielle Gesetzgebung und formelle Gesetzgebung verschieden zu behandeln. Man wird daher alle Verträge, die eine bestimmte Gestaltung des Haushaltsplans erforderlich machen, als genehmigungsbedürftig ansehen

[90]) Bd. II S. 494.
[91]) Sten. Ber. 1921-22 S. 7941 C.
[92]) ebd.
[93]) Hatschek S. 213 ff.
[94]) Laband, Staatsr. IV S. 481 ff u. fast einstimmige Lehre.
[95]) auch neuerdings fassen einzelne Schriftsteller den Etat noch als Gesetz wie jedes andere auf: vgl. Zorn, Handw. d. Staatswiss. III S. 122.

müssen. Nur solche Abkommen wird man ausnehmen dürfen, die zur Ausführung von früheren dienen, wenn die Notwendigkeit zu Haushaltsansätzen bereits durch letztere begründet war und diese deshalb die Genehmigung des Reichstags gefunden hatten. Sonst aber wird zu allen völkerrechtlichen Verträgen, die eine Bewilligung von Ausgabemitteln erforderlich machen, eine Zustimmung des Reichstags notwendig sein, weil sie wegen des Grundsazes der Vollständigkeit Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben müssen[96]). Infolge seiner Zustimmung schafft der Reichstag für sich selbst eine Bindung in seinem Bewilligungsrecht. Wie weiter unten ausgeführt ist, gibt er nämlich zugleich mit der Genehmigung in Gesetzesform den Befehl zur innerstaatlichen Vollziehung. So erhebt er die aus dem Vertrage entspringenden Ausgaben zu rechtlich notwendigen, denen gegenüber er zur Bewilligung im allgemeinen verpflichtet ist[97]).

§ 18.

3. Die Mitwirkung des Reichstags und die völkerrechtliche Vollmacht.

a) Nach dem deutschen Verfassungsrecht.

Art. 45,I regelt die Vertretung des Reichs für den völkerrechtlichen Verkehr, und zwar sowohl das Außen- wie das Innenverhältnis. Nach außen hin bringt er zum Ausdruck, daß der Reichspräsident das Organ ist, dessen Vertretungshandlungen unmittelbar für und gegen das Reich wirken. Das Innenverhältnis betrifft die Frage, welches von den Reichsorganen zur Ausübung der Vertretungsbefugnis zuständig ist. Die grundsätzliche Regelung des ersten Absatzes bezieht sich zweifellos auf beide Seiten.

Dagegen ist nicht von jeher einhellig angenommen worden, daß Bestimmungen, welche neben einem grundsätzlich berufenen Organ noch die Mitwirkung von Ministern oder gesetzgebenden Körperschaften vorsehen, eine Beschränkung der völkerrechtlichen Vollmacht darstellen müssen. Vielmehr wurde die Ansicht vertreten, daß je nach dem Sinne der betreffenden landesrechtlichen Vorschriften zu entscheiden sei, ob sie nur eine innerstaatliche, verfassungsrechtliche Bindung aufstellen wollten, oder ob sie weitergehend die angedeutete Bedeutung haben sollten[98]). So vertrat die herrschende Lehre[99]) bezüglich des Art. 11,III aRV, der eine weitgehende Ähnlichkeit mit dem Art. 45 Abs. III hat, die Auffassung, daß ein Vertrag, den der Kaiser ohne die notwendige Genehmigung des Reichstags abschloß, zwar völkerrechtlich, aber nicht staats-

[96]) Vgl. Poetzsch-Heffter Anm. 14d zu Art. 45; Pohl, Völkerrecht . . . . S. 36; „bedenkenfrei" nach Kraus a.a.O. S. 347-48.
[97]) Vgl. oben und Kühnemann S. 112.
[98]) Laband, Deutsch. Reichsstaatsr. S. 172.
[99]) Vgl. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. dtsch. St. R., S. 818, 812 ff.

rechtlich gültig sei. Diese Ansicht war mindestens insoweit irrig, als es nämlich nur eine Gültigkeit von Staatsverträgen gibt, nämlich die völkerrechtliche. Vom Standpunkt des Staatsrechts oder — wie man deutlicher sagen muß — des Landesrechts aus, kann nur von einem Gelten des Vertragsinhalts die Rede sein[100]).

Als bei der Beratung des Art. 45,III im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung die Frage angeschnitten wurde, ob dessen Vorschriften dieselbe Bedeutung zukommen sollte, wurde die frühere Auffassung sowohl grundsätzlich bekämpft, als auch als Auslegungsmaßstab für die neue Verfassung abgelehnt[101]). Nach dem Willen der verfassunggebenden Nationalversammlung soll also auch die völkerrechtliche Vollmacht des Reichspräsidenten durch die in Art. 45 unmittelbar enthaltene Einschaltung der gesetzgebenden Körperschaften eingeschränkt sein. Dem entspricht auch die einhellige Ansicht der Staatsrechtswissenschaft[101]). Im übrigen spricht für eine verschiedene Beurteilung der Vorschriften des alten und neuen Verfassungsrechts auch die veränderte Stellung des Reichstags. Während er nach der Bismarck' schen Reichsverfassung bei der Feststellung des Gesetzesinhalts neben dem Bundesrat mitwirkte, die Sanktion der Gesetze aber allein dem letzteren zustand, beschließt er heute die Gesetze allein (Art. 86,II), d. h. Feststellung des Gesetzesinhaltes und Sanktion unterliegen seiner alleinigen Zuständigkeit und erfolgen durch einen Beschluß[102]). Er ist das unmittelbare Organ für die Äußerung des Willens des Reichsvolks, das der Träger der Staatsgewalt ist (Art. 1,II), geworden[103]). Das Genehmigungserfordernis bedeutete im alten Verfassungsrecht die Sicherung eines Mitwirkungsrechts neben dem Bundesrat, und zwar nur einer Mitwirkung bei der inhaltlichen Feststellung dessen, was Gesetz werden sollte. Nach der neuen Reichsverfassung sichert das Zustimmungserfordernis die Freiheit der Gesetzgebung schlechthin dagegen, daß sie hinsichtlich der Ausübung ihrer Sanktions- wie Feststellungsbefugnis durch die Organe der ausübenden Gewalt festgelegt werden kann. Eine Vorschrift, die den Gesetzgeber vor einer Bindung durch Staatenverträge bewahren will, muß aber die völkerrechtliche Vollmacht beschränken; denn nur die Innehaltung oder Verletzung der letzteren ist von Einfluß auf die völkerrechtliche Gebundenheit des Reichs und demzufolge darauf, ob der Gesetzgeber durch ein Nichtinkraftsetzen des Vertragsinhalts eine

---

[100]) Vgl. Schoen, Wörterbuch S. 658; Lichnowsky S. 14.

[101]) Vgl. Wenzel a.a.O. S. 489—491; vgl. Anschütz Anm. 9 zu Art. 45 und das gesamte bei ihm und Gebhard zu Art 45 angeführte Schrifttum.

[102]) Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen Anschütz, Vorbem. zu Art. 68 ff mit Hinweisen auf das frühere Verfassungsrecht und sein Schrifttum.

[103]) Stier-Somlo, Hdb. d. St. R. I § 34; Thoma ebda. § 16 S. 194.

Vertragsverletzung und so eine völkerrechtliche unerlaubte Handlung verursacht[104]).

§ 19.

b) Die völkerrechtliche Beachtlichkeit staatsrechtlicher Regelungen der Vertretungsmacht.

Aus der bisherigen Darstellung ergibt sich, daß durch Art. 45, III die Vertretungsmacht des Reichspräsidenten auch im Außenverhältnis eingeschränkt sein soll. Eine entsprechende Bedeutung wird man auch der Bindung von Kriegserklärungen und Friedensschluß an die Gesetzesform sowie dem Gegenzeichnungserfordernis beilegen müssen.

In den Darstellungen des geltenden Völkerrechts sind aber wenige Fragen so umstritten wie die, ob Bestimmungen der Verfassungen über den Umfang der völkerrechtlichen Vollmacht überhaupt mehr als eine innerstaatliche Bindung der Organe darstellen können. Von der Entscheidung dieses Streits hängt es aber ab, ob ein auf eine Minderheit von mehr als einem Drittel der Reichstagsmitglieder gestützter Reichspräsident, ohne sich der Gefahr einer Anklage vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich auszusetzen, die Bestimmungen des Art. 45,II und III der Reichsverfassung verletzen und beispielsweise einen genehmigungsbedürftigen Vertrag auch ohne Zustimmung des Reichstags mit der Wirkung abschließen kann, daß das Reich trotz der Verfassungsverletzung völkerrechtlich verpflichtet sei. Mit der Feststellung, ob und inwieweit landesrechtliche Regelungen der Vollmacht völkerrechtlich beachtlich sind oder nicht, steht und fällt daher die Beurteilung des Einflusses des Reichstags auf die Übernahme von finanziellen Verpflichtungen durch Staatenverträge.

Zu Beginn der folgenden Untersuchung muß nun zunächst festgestellt werden, daß hier von der dualistischen Theorie Triepels über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht ausgegangen wird. Eine Herrschaftsgemeinschaft für beide Rechtsgebiete gibt es so wenig wie etwa einen Vorrang einer der beiden Rechtsordnungen über die andere[105]). Ein völkerrechtlicher Vertrag kommt zustande durch die Abgabe übereinstimmender Erklärungen des Vertragswillens. In diesem Zusammenhang ist zu unterscheiden zwischen der Bildung des auf den Vertragsschluß gerichteten Willens und seiner Erklärung. Die Bildung ist ein innerer Vorgang des Staatslebens und daher landesrechtlicher Regelung vorbehalten. Dagegen gehört die Feststellung, wann eine Erklärung dieses Willens vorliegt, zu den Voraussetzungen des Vertragsschlusses. Sie kann daher grundsätzlich nicht nach der Rechtsordnung eines der vertragschließenden Staaten oder aller

[104]) In diesem Sinne aufzufassen Kraus a.a.O. S. 349, S. 350.
[105]) Vgl. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, bes. S. 26.

beteiligten Völkerrechtssubjekte getroffen werden. Zuständig kann hier nur die Rechtsordnung sein, in deren Bereich der Vertrag fällt und die gleichmäßig für alle Beteiligte allgemeingültige Vorschriften enthalten kann, also das Völkerrecht. Grundsätzlich muß daher ihm die Befugnis zur Regelung der Erklärungskompetenz vorbehalten werden[106]).

Aber trotzdem finden sich in allen Landesverfassungen Vorschriften, die bestimmte Organe zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ermächtigen. Dabei mag man mit Hatschek[107]) drei Arten der Regelung unterscheiden: den englischen Typ, den republikanischen oder französischen Typ und den belgischen. So wie zur Zeit der absoluten Monarchien der Landesherr Verträge entweder selbst oder durch Bevollmächtigte einging oder sie genehmigte, ist auch heute noch der König in England allein zum Abschluß berechtigt. Dagegen ist nach dem Vorbild der belgischen Verfassung in den meisten konstitutionellen oder parlamentarischen Monarchien und ebenso in den Republiken das Staatsoberhaupt grundsätzlich befugt, Verträge zu schließen, aber an die Gegenzeichnung verantwortlicher Minister oder für bestimmte Fälle an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden. In der Schweiz und einigen südamerikanischen Republiken bildet entweder das Staatsvolk oder seine Vertretung den Vertragswillen und der Präsident oder das an der Spitze des Staates stehende Direktorium (Bundesrat der Schweiz) erklärt den Vertragswillen. Eine unmittelbare Abschlußbefugnis des Parlaments liegt nirgends vor.

Bei der Erörterung der verschiedenen Ansichten über die Beachtlichkeit staatsrechtlicher Vorschriften kann infolge der hier vertretenen grundsätzlichen Einstellung die einfache Berufung auf eine Zuständigkeit des Landesrechts oder seinen Vorrang über das Völkerrecht nicht genügen. Geht man dagegen von dem Grundsatz der Zuständigkeit des Völkerrechts aus, so lassen sich zwei große Gruppen erkennen. Nach Ansicht vieler Darstellungen hat das Völkerrecht entsprechend seiner Zuständigkeit Regeln über die Frage, wer zum Vertragsschluß allgemein berechtigt sei, herausgebildet. So wurde die Geltung eines Satzes behauptet, daß dem Staatsoberhaupt allgemein eine unbeschränkte und unbeschränkbare Zuständigkeit zum Abschluß von Verträgen zukomme[108]). Gegenüber dieser Behauptung läßt sich ein Gegenbeweis nicht damit führen, daß das von ihr behauptete "ius principis repraesentationis omnimodae" mit dem Verschwinden der absoluten Monarchien einfach weggefallen sei. Nur der Nachweis eines neuen

[106]) im Anschluß an Triepel S. 236 Schoen, Ztschr. f. Völkerrecht Bd. 5 S. 402, 407; Wenzel a.a.O. als h. L. anzusprechen.

[107]) a.a.O. Bd. II S. 539 ff; Wörterb. d. Völkerr. II S. 656—58; vgl. im übrigen Hold-Ferneck, Lehrb. d. Völkerrechts II S. 157—58.

[108]) zuerst Mohl, Enzyklopädie 1872.

die alte Vorschrift außer Kraft setzenden Völkerrechtssatzes, nicht aber der bloße Hinweis auf die verfassungsrechtliche Entwicklung kann hier Beweiskraft besitzen[109]). Zur Zeit der absoluten Monarchien war aber ein derartiger Satz überflüssig, weil er eine Selbstverständlichkeit aussprach. Sein damaliges Bestehen dürfte kaum nachgewiesen werden können, weil eine der tatsächlichen Übung entsprechende allgemeine Rechtsüberzeugung wohl nicht bestand und so eine Voraussetzung für die Annahme eines Gewohnheitsrechts fehlt. Eine unmittelbare Zuständigkeit des Völkerrechts, staatlichen Organen Befugnisse zu verleihen, ist nicht gegeben, sondern nur die Möglichkeit, die Staaten zu verpflichten, die innere Zuständigkeitsverteilung seinen Regeln entsprechend vorzunehmen. Eine entsprechende Verpflichtung war aber zur Zeit des Absolutismus garnicht notwendig[110]).

Neuerdings wird mehr die Ansicht vertreten, daß das Völkerrecht „dem Staate jede Erklärung eines Vertragswillens, die in den gehörigen Formen durch das Staatshaupt abgegeben wird, ohne Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, welche — wie auch immer — die Kompetenz des Staatshauptes einschränken und unbeschadet der Pflichten, die sie ihm auferlegen",[111]) zurechnet. Ein Vertrag kommt nach dieser Ansicht auch dann zustande, wenn sich das Staatsoberhaupt bei Abgabe dieser Erklärungen über die ihm staatsrechtlich gezogenen Schranken hinwegsetzt. Eine Ablehnung der Erfüllung durch den betroffenen Staat unter Berufung auf die beim Abschluß vorliegende Verfassungsverletzung wäre eine Verletzung des gültig zustandegekommenen Vertrages. Dafür müßte der Staat als für eine völkerrechtlich unerlaubte Handlung haften, und zwar auf Vertragserfüllung. Heilborn[112]), der diese Ansicht als erster vertrat, leitete sie vor allem daraus her, daß das Staatsoberhaupt nicht bloßer Stellvertreter, sondern ein Organ des abschließenden Staates sei, und so der Gedanke mangelnder Vertretungsmacht entfalle. Verschiedene Darstellungen vertreten diese Auffassung mit Abweichungen und Einschränkungen, die annähernd zum selben Ergebnis führen wie die weiter unten behandelten Beachtlichkeitslehren. Wenn Tezner[113]) die Ansicht vertritt, "ganz liquide interna", das heißt wohl ganz gemeinkundige landesrechtliche Bestimmungen sollten völkerrechtlich maßgeblich sein, so ersetzt er die Schwierigkeit, einen allgemeinen Rechtssatz zu beweisen, durch die andere, festzustellen, wann überhaupt eine Gemein-

[109]) Tezner, Grünhuts Ztschr. Bd. 20 S. 125.
[110]) Vgl. hierzu Triepel a.a.O. S. 237; Schoen, Ztsch. f. Völkerrecht a.a.O. S. 410 ff.
[111]) Anzilotti, Lehrb. S. 278—79; vgl. auch die weiteren Anmerkungen.
[112]) System S. 165; A. ö. R. Bd. 12, S. 141 ff.
[113]) Tezner a.a.O. S. 141.

kundigkeit und wann in dem erforderlichen Ausmaß anzunehmen ist[114]). Nach anderen Schriftstellern gilt zwischen Vertragsstaaten überhaupt nur ein partikuläres Völkerrecht. Eine Entscheidung ergibt sich erst im Sonderfall nach den zwischen den betreffenden Staaten geltenden Bräuchen[115]). Das Fehlen einer Zustimmung anderer Organe kann daher beachtlich sein. In beiden Fällen erweisen sich besondere Konstruktionen als notwendig, um eine Lösung für den Fall zu finden, daß vor Erteilung einer Zustimmung abgeschlossen wird. Entweder wird eine Pflicht der Volksvertretung zur nachträglichen Genehmigung oder eine solche des Staatsoberhauptes zur „Überspringung des Parlaments" angenommen.

Nach Anzilotti, der als hauptsächlichster Vertreter der dargestellten Lehre anzusehen ist[116]), bezieht sich seine oben wiedergegebene Schlußfolgerung neben dem Staatsoberhaupt selbst auch auf die Vertragserklärungen anderer Organe, die in der gehörigen Form ermächtigt sind, Verhandlungen zu führen und Verträge abzuschließen. Er beruft sich dabei auf eine festeingebürgerte völkerrechtliche Übung, deren tatsächliches Vorhandensein wir bereits oben für die sog. Verwaltungsabkommen festgestellt haben[117]). Bedeutungsvoll ist sein Zugeständnis, daß ein völkerrechtlicher Gewohnheitsrechtssatz, der auf staatsrechtliche Regelungen verweist, denkbar, aber seiner Meinung nach nicht nachweisbar ist[118]). Nach der entsprechenden, von ihm bekämpften Lehre hätten sich Fälle ergeben müssen, in denen eine Untersuchung oder Erörterung über die Legitimität der Staatsoberhäupter notwendig gewesen wäre. Solche ließen sich aber nicht nachweisen. Die genaue Durchprüfung der vorhandenen völkerrechtlichen Dokumente über Verträge durch B i t t n e r [119]) ergab, daß trotz ihrer Mannigfaltigkeit die verfassungsrechtlichen Bestimmungen nie oder fast nie im Vertragstext oder sonstigen zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten Urkunden erwähnt sind. Stets erscheint als einziger völkerrechtlich erheblicher Akt die Abschlußerklärung des Staatsoberhaupts. Nur in ganz wenigen Fällen haben Staaten versucht, nachträglich unter Berufung auf eine Verfassungsverletzung die Erfüllung eines Vertrages zu verweigern. Für seine Auffassung führt er das Bedürfnis der Staaten an, die Anwendung und Auslegung ihrer Verfassungssätze fremder Einmischung zu entziehen. Wenn man zulasse, daß die im Vertragsschluß seitens des Staatsoberhauptes liegende Behauptung seiner Befugnis be-

[114]) Vgl. Lichnowsky S. 25.
[115]) Heffter-Geffcken S. 192; v. Martens-Bergbohm, I S. 394, 400 ff.
[116]) Lehrbuch S. 273 ff.
[117]) Anzilotti a.a.O. S. 279.
[118]) ders. a.a.O. S. 276.
[119]) Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden.

zweifelt oder bestritten werde, so widerspreche das dem Rechtsgefühl der Staaten. Die anderen Lehrmeinungen machten die Rechtsgültigkeit des Abschlusses von der Auslegung heikler und umstrittener Zuständigkeitsfragen abhängig. Dadurch würden unnötige Erschwerungen und Unsicherheiten in das Vertragsrecht hineingebracht. Er verkennt nicht, daß nach seiner Lehre der Staat in die Lage kommen kann, durch eine Handlung völkerrechtlich verpflichtet zu sein, zu der er niemanden ermächtigt hat. Bei dieser Unzuträglichkeit handelt es sich aber um den Ausnahmefall einer Pflichtverletzung, während die Unsicherheit, die der Unklarheit verfassungsrechtlicher Bestimmungen entspringt, und damit die Nachteile anderer Lösungsversuche der Regel entsprechen. Verfassungsrechtliche Bestimmungen können nur den Zweck innerstaatlicher Bindungen und Sicherungen haben, aber das Völkerrecht ist weder berufen noch in der Lage, für ihre Innehaltung zu sorgen.

Früher vertrat Anzilotti die Ansicht, daß eine Gültigkeit der Staatsverträge auf deliktischer Grundlage möglich sei[120]). Läßt das Staatsoberhaupt bei der Erklärung eines Vertragswillens einschränkende Verfassungsvorschriften außer acht, so liegt keine Erklärung des Staatswillens vor. Eine Nachprüfung nach dieser Richtung durch andere Staaten verstößt aber gegen völkerrechtliche Regeln und ist daher unzulässig. Für die Zuständigkeit des Staatsoberhaupt spricht eine Vermutung. Daher bezeugt eine von ihm abgegebene Erklärung einen entsprechenden Staatswillen. Andererseits verbietet aber das Völkerrecht, daß das Staatsoberhaupt etwas erklärt, was nicht wirklicher Staatswille ist. Für eine Zuwiderhandlung gegen dieses Verbot, die eine Völkerrechtsverletzung darstellt, haftet der Staat, da das Oberhaupt sein Organ ist, und der Inhalt der Haftung ist die Gültigkeit des Vertrags. Mit dieser Lehre ist Anzilotti auf entschiedenen Widerspruch gestoßen[121]). Obwohl er sie offensichtlich in neuerer Zeit aufgegeben hat (vgl. oben), hat er in Bittner[122]) einen Nachfolger gefunden.

Eine zweite Gruppe von Darstellungen des Völkerrechts setzt sich für die Beachtlichkeit landesrechtlicher Vollmachtsbeschränkungen ein. Soweit dabei nur mit privatrechtlichen Analogien gearbeitet wird, dürfte die Begründung nicht als stichhaltig gelten können. Die Möglichkeit, durch Analogie Rechtsregeln aufzustellen, ist nicht von vornherein in jeder Rechtsordnung gegeben, wie vor allem das Strafrecht beweist, und für das Völkerrecht noch nicht nachgewiesen[123]). Freilich ist damit noch nicht gesagt, ob

[120]) Rivista di diritto internazionale Bd. V.
[121]) Schoen, Ztschr. f. Völkerrecht Bd. 5.
[122]) Bittner a.a.O. S. 100.
[123]) Vgl. Lichnowsky S. 17.

nicht der von Ulpian für das Privatrecht aufgestellte Satz: "qui cum alio contrahit, vel est vel debet esse non igarus condicionis eius"[124]) sich als originäre Regel im Völkerrecht findet. Unwahrscheinlicher ist das bei dem in den §§ 50, 239,II HGB ausgedrückten Gedanken, daß eine Beschränkung einer Vollmacht über einen gesetzlich festgelegten Rahmen hinaus gutgläubigen Dritten gegenüber nicht wirksam sein sollte. Dieser rechtliche Grundsatz, der im übrigen für eine erweiterte Vertretungsmacht der Staatshäupter anzuführen wäre, findet sich nur in einem speziellen Zweig einer nationalen Rechtsordnung und hat daher Ausnahmecharakter[125]).

Zunächst sei hier noch eine Untergruppe erwähnt, nach deren Lehren die Rechtsgültigkeit vom Staatsoberhaupt geschlossener Verträge durch die Innehaltung des Verfassungsrechts bedingt ist. Dabei bejaht Seligmann[126]) eine formelle Geltung des Vertrages, materiell aber sei er durch die Zustimmung anderer Organe bedingt. Andere wieder sehen in dem Genehmigungserfordernis eine aufschiebende Bedingung[127]). Diese Feststellungen berühren aber nicht unmittelbar die Frage, wieso überhaupt die den Vertragsschluß einer Bedingung unterwerfenden landesrechtlichen Vorschriften völkerrechtliche Bedeutung haben.

Die Erkenntnis, daß die Beachtlichkeit verfassungsrechtlicher Vorschriften nur vom Völkerrecht her begründet werden könne, beherrscht die sog. „Verweisungslehre". Triepel[128]) hat als erster auf die zwischen verschiedenen Rechtsordnungen bestehende Möglichkeit, Rechtssätze zu übernehmen und zwar in Form „rezipierender Blankettrechtssätze"[129]), hingewiesen. Das Völkerrecht hat nach ihm dem Landesrecht in der Bestimmung dessen, was als Vertragserklärung des eigenen Staates aufzufassen sei, ein solches Blankett offengelassen. Der „Festsetzung der Voraussetzungen, unter denen die Willenserklärung eines Individuums oder einer Mehrheit von Individuen als Staatswillenserklärung zu betrachten sei", durch das Landesrecht verleiht das Völkerrecht, welches zur Bestimmung grundsätzlich berufen ist, in seinem eigenen Bereiche Rechtskraft. Mit ihm stimmt Schoen[130]) überein, wenn er bestreitet, daß überhaupt eine völkerrechtliche Vorschrift vorliegt, welche die Willensbildung oder Erklärungsbefugnis betrifft und den Staaten eine selbständige Regelung verbietet. Gegenüber

[124]) Schoen a.a.O. S. 415.
[125]) Salomon S. 20; Lichnowsky S. 18.
[126]) Grünhts Ztschr. Bd. 20 S. 168 ff, bes. S. 191 ff.
[127]) Wegmann, Ratifikation S. 92 ff; Gorius, Hirth's Annalen 1874-75 Sp. 765, 768, 770.
[128]) Triepel a.a.O. S. 236.
[129]) ders. a.a.O. S. 158.
[130]) Schoen, Ztschr. f. Völkerrecht S. 402, 407; Wörterbuch . . . Bd. II Seite 658 ff.

Anzilotti[131]) betont er[132]), daß alle Verfassungen bekannt sind und daher eine Selbstunterrichtung fremder Staaten über die Regelung der Vertretungsmacht in den mit ihnen abschließenden Ländern kein unerlaubter Eingriff ist. Eine Völkerrechtswidrigkeit stellt erst der Versuch dar, einem Staate eine bestimmte Auslegung seines eigenen Verfassungsrechts aufzwingen zu wollen. So kommt er in Ergänzung der Triepelschen Lehre zu der Folgerung, daß die tatsächlich beachtlichen landesrechtlichen Bestimmungen im Einzelfall stets von den abschließenden Staaten geprüft werden können und müssen. Eine Einschaltung anderer Organe neben dem Staatsoberhaupt in die völkerrechtliche Vertretung kann sich entweder nur auf die Ausführung des Vertragsinhalts oder auf die innere Zuständigkeitsverteilung beziehen, wie das beispielsweise bei dem Art. 11,III aRV angenommen wurde. In beiden Fällen wirkt sie sich überhaupt nicht auf das Völkerrecht aus. Erst wenn sie die Entstehung und Erklärung des staatlichen Vertragswillens regelt, greift sie in den ursprünglich dem Völkerrecht zugewiesenen Bereich ein und wird dann freilich doch beachtlich. Obwohl die meisten Staatsverfassungen dem Staatshaupt eine grundsätzliche Befugnis, Verträge zu schließen, zusprechen, ist der Häufigkeit der Vorschriften, die Genehmigung für bestimmte Fälle vorschreiben, zu entnehmen, daß keine Vermutung zu Gunsten der unbeschränkten Abschlußbefugnis der Staatshäupter sprechen soll[133]).

Im folgenden ist nun zu diesen verschiedenen Ansichten Stellung zu nehmen. Da schon gelegentlich der Darstellung die übrigen Auffassungen aus verschiedenen Gründen abgelehnt wurden, bleibt nur noch die Entscheidung zwischen der Verweisungslehre und der Anzilottischen Ansicht von der unbeschränkten Vollmacht der formell kompetenten Organe. Beide berufen sich auf völkerrechtliche Vorschriften, doch wird der Nachweis für deren tatsächliches Vorhandensein sehr schwer sein. Es gibt überhaupt keine allzugroße Zahl von Völkerrechtsregeln, deren Bestehen über jeden Zweifel erhaben wäre. Der Versuch, ihre Geltung nachzuweisen, verleitet nur zu leicht zu Konstruktionen und willkürlichen Annahmen. Von den möglichen Quellen des Völkerrechts haben Verträge und Kodifikation hier kaum Bedeutung, sodaß nur das Gewohnheitsrecht übrig bleibt. Damit gewinnt die tatsächliche Übung des zwischenstaatlichen Verkehrs und daneben die Frage, was die Staaten als wirklichen Rechtszustand anzusehen geneigt sind, eine entscheidende Bedeutung. Dabei wird man der Tatsache, daß die Verweisungslehre dem tatsächlichen Willen der Staaten schon deswegen eher entsprechen dürfte, weil sie ihnen die Freiheit selbständigerer Organisation

[131]) Rivista . . .
[132]) Schoen. Ztschr. f. Völkerrecht S. 417.
[133]) Schoen, Ztschr. f. Völkerr. S. 415.

gewährt, großes Gewicht beilegen müssen. Sie spricht für eine der Verweisungslehre entsprechende Rechtsauffassung der Staaten. Demgegenüber erfaßt die Bittnersche Untersuchung noch nicht in genügendem Maße die Zeit der fortgeschrittenen Parlamentarisierung vieler Staaten und damit der Verbreitung des sog. belgischen Typs. Von anderer Seite[134]) wird seinem Ergebnis gegenüber mit Recht betont, daß Verweise auf die parlamentarische Genehmigungsbedürftigkeit in neuerer Zeit häufig in Staatsverträge Aufnahme gefunden haben. Anzilotti muß zugeben, daß die Verweisungslehre denkbar ist, aber daß er nicht an das Vorliegen eines entsprechenden Völkerrechtssatzes glaubt und außerdem muß er zugestehen, daß auch seine eigene Lehre zu Unzuträglichkeiten ja zu einem für die Staaten des belgischen Typs fast unannehmbaren Zustand der Gefährdung ihres Verfassungslebens führt. Die landesrechtlichen Vorschriften werden im allgemeinen leicht nachzuprüfen sein, und wohl in jedem Lande wird die Staatspraxis nach einiger Zeit zu einer klaren Auslegung der ja meist sehr geringen Zahl von Bestimmungen führen, die die Vertretung des Staates betreffen. So wird man auch auf Grund einer Beurteilung ihrer Auswirkung die Verweisungslehre vorziehen müssen. Ich entsprechende Rechtsüberzeugung der Staaten eher anzunehmen möchte mich auch deshalb für sie entscheiden, weil eine ihr ist und auch noch keine Untersuchung über die tatsächliche Übung des Völkerrechtsverkehrs bisher Anspruch auf allgemeine Anerkennung ihres Ergebnisses erheben kann.

§ 20.

D. Die Mitwirkung des Reichsrats, des Reichswirtschaftsrats und des Reichsvolks.

Ein Einfluß des Reichsrats, Reichswirtschaftsrats und des Reichsvolks auf den Abschluß völkerrechtlicher Verpflichtungsgeschäfte kann sich aus ihrer allgemeinen Stellung ergeben. So wird man eine Pflicht zur Unterrichtung des Reichsrats (Art. 67 Satz 1) und zur Zuziehung seiner Ausschüsse zu Beratungen in wichtigen Fällen (Art. 67 Satz 2) bejahen müssen.

Sehr umstritten ist aber, ob bei genehmigungsbedürftigen Verträgen ein Einspruch des Reichsrats (Art. 74), eine Begutachtung durch den Reichswirtschaftsrat (Art. 169,III,1; Abs. IV,1) und ein Volksentscheid (Art. 73, 74) erforderlich oder zulässig sind. Man wird zugeben müssen, daß die Zustimmung des Reichstags zu Staatsverträgen nicht ein Gesetzesbeschluß im Sinne des Art. 68,II zu sein braucht[135]); denn er entspricht einer Mitwirkung des Reichstags bei der völkerrechtlichen Vertretung des Reichs

[134]) Vgl. zu obigem Hold-Ferneck Bd. II S. 158 ff, insbes. S. 160.
[135]) Vgl. auch Kraus a.a.O. S. 350; Anschütz Anm. 10 zu Art 45.

und nicht unmittelbar seiner gesetzgeberischen Befugnis. Es dürfte aber kaum dem Sinn der Reichsverfassung entsprechen, wollte man die Mitwirkung der erwähnten anderen Reichsorgane und des Reichsvolks davon abhängig machen, ob der Reichstag auf Grund seiner Geschäftsautonomie für die Zustimmung die Gesetzesform wählt oder nicht[136]).

Art. 4 RV reicht nun im allgemeinen nicht aus, um dem Inhalt zustimmungsbedürftiger Verträge die Bedeutung von Rechtssätzen zu verleihen, die unmittelbar den einzelnen Staatsbürger berechtigen und verpflichten[137]). Zu diesem Zwecke wird daher ein besonderer, auf Vollzug gerichteter Gesetzesakt notwendig, den der Reichstag beschließen muß (Art. 68,II). Hier aber ist ein Volksentscheid sowie die geschilderte Mitwirkung der genannten Organe möglich.

Die Entscheidung des Streits hängt nun davon ab, wie man die Frage beantwortet, ob beide Stellungnahmen des Reichstags notwendig in einem Beschlusse verbunden sein müssen oder nicht. Wolte man eine Trennung von Zustimmung und Vollzugsakt bejahen, so könnte der Reichstag zweimal über denselben Vertrag beschließen. Er könnte daher ihn zunächst genehmigen und dann den Vollzug verhindern, indem er seine notwendige Mitwirkung verweigerte. Außerdem könnten sich aus der Stellungnahme der anderen Reichsorgane zu einem Zeitpunkt Schwierigkeiten ergeben, zu dem infolge der Genehmigung des Reichstags eine völkerrechtliche Verpflichtung des Reichs bereits eingetreten wäre. Man wird aber annehmen müssen, daß grundsätzlich die Möglichkeit zu so schwerwiegenden Konflikten, wie sie als Folge einer Trennung beider Beschlüsse sowohl zwischen Reichspräsident und Reichstag als auch zwischen beiden und Reichsrat und Reichsvolk sich ergeben können, als unerwünscht und von der Verfassung nicht gewollt anzusehen sind. Auch ist bei den Verfassungsberatungen deutlich zum Ausdruck gelangt, daß Art. 45,III sich nicht nur, sondern auch auf die Genehmigung des Vertragsschlusses bezieht[138]). Daher möchte ich mich der Ansicht anschließen, daß die Zustimmung des Reichstags gemäß Art. 45,III zugleich in Gesetzesform den Befehl zum Vollzug enthält, den Beschluß gemäß Art. 68,II ersetzt und daher auch seiner Form bedarf[139]). Freilich dürfte der Befehl zur Ausführung als insofern aufschiebend bedingt anzusehen sein, daß der Vertrag erst völkerrechtliche

[136]) so Kraus S. 350: Anm. 29; Hansen S. 22 ff; anders Pohl, Völkerrecht S. 37; Poetzsch-Heffter Anm. 15d zu Art. 45.

[137]) Kraus a.a.O. S. 353.

[138]) Kraus a.a.O. S. 354.

[139]) Kraus a.a.O. Dazu Anschütz, Anm. 10 zu Art. 45; Triepel, A. ö. R. Bd. 39 S. 505 u. a. anders Hatschek Bd. I S. 284; Finger S. 257; Heckel, A. ö. R. NF Bd. 7 S. 221; Poetzsch-Heffter Anm. 15b zu Art 45.

Wirksamkeit etwa infolge allseitiger Ratifikation durch die beteiligten Parteien erlangen muß[140]).

Der hier vertretenen Ansicht entspricht auch die geltende Staatspraxis, und zwar so, daß alle Zweifel für das tatsächliche Staatsleben entfallen[141]). Nachdem der Vertragsentwurf von den Unterhändlern signiert oder paraphiert wurde, entscheidet das Reichskabinett darüber, ob er dem Reichstag vorgelegt werden muß (§§ 35—38 gemeinsame Gesch.-Ordnung der Reichsministerien, Besonderer Teil). Nach erfolgtem Kabinettsbeschluß wird der Entwurf nebst Zustimmungsgesetz dem Reichsrat und gegebenenfalls dem Reichswirtschaftsrat zugeleitet, um die Zustimmung zur Einbringung bzw. eine Begutachtung einzuholen. Einsprüche des Reichsrats werden wie gewöhnlich behandelt. Der Reichstag nimmt in dreimaliger Lesung Stellung (vgl. § 3 Gesch.O.). Den Beschluß veröffentlicht der Reichspräsident im zweiten Teil des Reichsgesetzblatts. Für die Zustimmung hat sich folgende Formel herausgebildet[142]): „Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird: Art. 1: Dem . . . . unterzeichneten Vertrage . . . . . wird zugestimmt. Der Vertrag wird nachstehend veröffentlicht. Art. 2: Dieses Gesetz tritt mit dem auf die Verkündigung folgenden Tage in Kraft. Der Tag, an dem der Vertrag gemäß (seinem) Artikel in Kraft tritt, ist im Reichsgesetzblatt bekanntzumachen."

Von diesem Verfahren sind verschiedentlich durch Ermächtigungsgesetz Ausnahmen zu Gunsten eines alleinigen Rechts des Reichspräsidenten und des Kabinetts, Verträge, insbesondere handelspolitische, zu schließen, gemacht worden[143]). Infolge der hier vertretenen Ansicht und der geltenden Staatspraxis ist also dem Reichsrat und Reichswirtschaftsrat die Mitwirkung im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeit gegeben. Auch Volksentscheide über einen Zustimmungsbeschluß des Reichstags sind als möglich anzusehen.

---

140) Kraus S. 352.
141) § 3 Gesch. O. d. Reichstags.
142) Vgl. Kraus a.a.O.; Anschütz Anm. 10 zu Art. 45.
143) Kraus a.a.O. S. 353.

§ 21.

ZUSAMMENFASSUNG UND ÜBERBLICK.

Das Ergebnis des ersten Teils läßt sich dahin zusammenfassen, daß bezüglich der nicht völkerrechtlichen Verpflichtungsgeschäfte eine weitgehende Selbständigkeit der Organe der Exekutive besteht und eine Zustimmung des Reichstags nur für ganz bestimmte Fälle erfordert wird. Freilich sichert eine strenge Durchführung der geschilderten haushaltsrechtlichen Grundsätze dem Reichstag eine letzte Entscheidung in den vorhersehbaren Fällen. Im übrigen genügt die parlamentarische Abhängigkeit der Reichsminister, besonders da die Lagerung der Verantwortung durch die Stärkung der Stellung des Reichsfinanzministers und Reichskanzlers geklärt ist.

Die Abschlußbefugnis für völkerrechtliche Verträge steht grundsätzlich dem Reichspräsidenten zu, doch bildet die Einschaltung des Reichstags, obwohl sie zunächst nur Ausnahmecharakter haben soll, fast die Regel; insbesondere sein Budgetrecht ist völlig gesichert, da Staatsverträge, die sich auf die Ausgabenseite des Haushaltsplans auswirken könnten, allgemein genehmigungsbedürftig sind. Damit ist das Ziel erreicht, dem die Ausdehnung des Zustimmungserfordernisses auch auf die völkerrechtliche Vollmacht zustrebte: nämlich eine weitgehende Kontrolle der auswärtigen Angelegenheiten durch die Vertretung des Volkes. Zieht man noch in Betracht, daß die Umgehung der haushaltsrechtlichen Bindungen des ersten Teils keine Ungültigkeit der so geschlossenen Verträge nach sich zieht, während im Völkerrechtsverkehr die Mitwirkung des Reichstags Voraussetzung des Abschlusses ist, so muß man die Sicherung der Beteiligung des Reichstags hier für besser durchgeführt halten als im innerstaatlichen Rechtsverkehr.

Lebenslauf.

Am 30. März 1907 wurde ich als Sohn des Volksschullehrers Theodor Rieb und seiner Ehefrau Elisabeth, geb. Baumbauer, in Erzweiler (Restkreis St. Wendel-Baumholder) geboren. Seit 1909 wohnten wir in Heiligenwald (Kreis Ottweiler, Saargebiet), dort besuchte ich seit Ostern 1913 die evangelische Volksschule, von Herbst 1915 diejenige in Wiesweiler am Glan (Restkreis St. Wendel-Baumholder). Ostern 1917 trat ich in die Sexta der Lateinschule zu Meisenheim ein. Nach bestandener Reifeprüfung für die Obersekunda setzte ich meinen Ausbildungsgang am Realgymnasium zu Bad Kreuznach fort und erhielt dort Ostern 1926 das Zeugnis der Reife. Nachdem ich 9 Semester an der Universität Marburg a. d. Lahn Rechtswissenschaft studiert hatte, bestand ich am 6. Februar 1932 am Oberlandesgericht in Kassel die 1. juristische Staatsprüfung und promovierte am 16. Februar 1933 mit der vorliegenden Arbeit.